

### "Krisenlandschaften": Konfliktkonstellationen und Problemkomplexe internationaler Politik ; Ausblick 2017

Perthes, Volker (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Perthes, V. (Hrsg.). (2017). *"Krisenlandschaften": Konfliktkonstellationen und Problemkomplexe internationaler Politik ; Ausblick 2017* (SWP-Studie, 1/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50695-6>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Volker Perthes (Hg.)*

# **»Krisenlandschaften«**

Konfliktkonstellationen und Problemkomplexe  
internationaler Politik

Ausblick 2017

S 1  
Januar 2017  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfah-  
ren durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben die Auffassung  
der Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2017

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

	5	Einleitung: Navigieren durch Krisenlandschaften <i>Volker Perthes</i>
<b>Globalisierung</b>	11	Die Globalisierung und ihre Gegner: Worüber die europäische Politik nachdenken muss <i>Laura von Daniels / Heribert Dieter</i>
<b>Populismus</b>	15	Politisierung, Polarisierung, Populismus und die Zukunft der EU <i>Barbara Lippert / Kai-Olaf Lang</i>
<b>Sicherheitspolitik</b>	19	Alles hybrid, alles Cyber – Neue oder alte sicherheitspolitische Bedrohungen? <i>Markus Kaim</i>
<b>US-Außenpolitik</b>	23	Mögliches Ende der »wohlwollenden Hegemonie«. Trumps außenpolitische Agenda <i>Peter Rudolf / Johannes Thimm</i>
<b>Ostasien</b>	27	Ostasien: Konfliktnavigation als Normalfall <i>Hanns Günther Hilpert / Gudrun Wacker</i>
<b>Russland</b>	31	Vom Getriebenen zum »Gestalter«: Russland in internationalen Krisenlandschaften <i>Sabine Fischer</i>
<b>Russlands südliche Peripherie</b>	35	Drohende Instabilität in Russlands südlicher Peripherie <i>Sebastian Schiek / Franziska Smolnik / Kirsten Westphal</i>
<b>Türkei</b>	39	Die Türkei wird Teil des Nahen Ostens <i>Günter Seufert</i>
<b>Islamistischer Terrorismus</b>	43	Islamistischer Terrorismus in der arabischen Welt: Ausbreitung und Eindämmung <i>Guido Steinberg</i>
<b>Rotes Meer</b>	47	Das Rote Meer – im Schatten heißer Konflikte <i>Annette Weber</i>
<b>Migration</b>	51	Ist das erst der Anfang? Zum Umgang mit Wanderungsbewegungen <i>Steffen Angenendt / Raphael Bossong</i>

<b>Organisierte Kriminalität</b>	55	Organisierte Kriminalität in internationalen Krisenlandschaften <i>Judith Vorrath</i>
<b>Klimapolitik und Nachhaltigkeit</b>	59	Klimapolitik und 2030-Agenda – Potentiale für nachhaltiges Navigieren <i>Marianne Beisheim / Susanne Dröge</i>
	63	Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

# Einleitung: Navigieren durch Krisenlandschaften

Volker Perthes

Deutsche und europäische Entscheidungsträger haben in den letzten zwei, drei Jahren gerne die Wendung benutzt, Krise sei »das neue Normal«. Krisen, so war damit vor allem gemeint, sind keine Ausnahmeerscheinungen mehr, sondern Teil des politischen Alltags in einer insgesamt beschleunigten und komplexeren Umwelt. Dies bleibt sicher richtig. Zu ergänzen wäre, dass Krisen heute auch nicht mehr das sind, was sie früher – oder klassischen Definitionen gemäß – einmal waren. Sie lassen sich kaum noch isoliert betrachten, etwa geographisch, auf ein einzelnes Politikfeld bezogen oder gemäß einer kleinen Zahl an Akteuren. Und sie sind auch nicht mehr als Zuspitzung spezifischer Situationen zu verstehen, die durch diese Zuspitzung einen Wendepunkt erreichen, an dem es entweder zur Lösung oder zum Scheitern kommt. Krisen kann man weiterhin als Situationen begreifen, die Handlungsentscheidungen erfordern und – zunehmend sogar – durch Unsicherheit und Ungewissheit geprägt sind. Statt einzelner Krisen haben wir es jedoch mehr und mehr mit zusammenhängenden Krisenlandschaften zu tun. Einzelne Landmarken oder Landschaftselemente bleiben erkennbar; sie müssen aber als Teil eines integrierten Geländes verstanden, erkundet und bearbeitet werden. Syrien, die Flüchtlingsströme, terroristische Bedrohungen, unser Verhältnis zu Russland, die innere Entwicklung der Türkei, die Verfasstheit der Europäischen Union und die Kapazitäten einzelner EU-Staaten bilden demnach ineinander übergehende Teilstücke einer großen Krisenlandschaft. Es wäre eine Illusion, davon auszugehen, dass diese Einzelelemente sich unabhängig voneinander oder sequentiell, eines nach dem anderen, bearbeiten ließen.

Politik sollte sich auch der Erwartung widersetzen, nach und nach alle Krisen lösen zu können. Oft wird es vielmehr um intelligentes Krisenmanagement gehen – oder darum, möglichst sicher durch die Krisenlandschaften zu navigieren. Das bezieht sich einerseits auf Verstehen wie Deuten von Krisen, Konflikten und Problemen in ihren Zusammenhängen – also die klassischen Aufgaben eines Thinktanks –, andererseits auch auf die Wirkungen einer krisengetriebenen Politik. Dass es bei der Krisenbearbeitung zu nichtintendierten Konsequenzen kommen kann, ist mittlerweile fast ein Gemeinplatz, mag aber mangels Gesamtbetrachtung der »Landschaften« nicht immer präsent sein. »Vernetzte Ansätze« zielen zu Recht darauf ab, die Ressourcen unterschiedlicher Institutionen zu bündeln, beziehen sich implizit aber immer noch auf die Bearbeitung je einzelner Krisen oder Probleme.

In diesem *Ausblick* der SWP geht es darum, bestimmte Trends der internationalen Politik aufzugreifen, die im neuen Jahr für deutsche und europäische Entscheidungsträger von besonderer Bedeutung sein dürften. Wir skizzieren also nicht alle Themen der Außen- und Sicherheitspolitik, verzichten beispielsweise auf eigenständige Beiträge zur Ukraine oder zu Syrien

– zwei Länder und zwei Konflikte, die ohnehin ein hohes Maß an politischer Beachtung erfahren und auch in zahlreichen SWP-Publikationen behandelt wurden. Dagegen thematisieren wir einzelne Politikfelder oder Regionen, die gerade nicht im Zentrum der allgemeinen Aufmerksamkeit stehen.

Wir blicken dabei von unserem Standort aus, also mit einer europäischen und, konkreter noch, Berliner Perspektive auf die Landschaft, die Deutschland und Europa umgibt. Die Landkarte, die wir dazu entwerfen müssen, beginnt allerdings nicht erst jenseits der Grenzen Deutschlands oder der EU, sondern schließt uns mit ein.

Das Brexit-Votum in Großbritannien und die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten haben bereits 2016 manches in Frage gestellt, was selbst in Zeiten von Ungewissheit als vermeintlich sicher galt. Man kann beide Ereignisse deuten als Ausdruck eines gerade auch in den wirtschaftlich starken Industrieländern verbreiteten, oft ignorierten Unbehagens an der Globalisierung und des gefühlten Verlusts von Identität und Sicherheit, oft in Verbindung mit einer teils mehr, teils weniger berechtigten Kritik an der Abgehobenheit politischer und wirtschaftlicher Eliten. In beiden Fällen bewirkt das Ergebnis allerdings nicht weniger, sondern mehr Ungewissheit, und dies nicht nur mit Blick auf die Austrittsverhandlungen zwischen London und Brüssel oder konkrete politische Entscheidungen in den USA. Vielmehr steht, wie Laura von Daniels und Heribert Dieter beschreiben, erstmals die Irreversibilität der Globalisierung selbst in Frage.

Ähnliches gilt für den Entwicklungsweg der Europäischen Union. Eine EU, die nicht mehr überzeugend darstellen kann, dass sie »schützt und nützt«, wird leicht – so beschreiben es Kai-Olaf Lang und Barbara Lippert – zur Projektionsfläche für alles, gegen das gerade populistische Akteure Schutz zu bieten vorgeben. Demagogische, populistische Politik kommt auch deshalb an, weil sie Gewissheit und einfache Antworten verspricht, in der Regel mit einer Betonung von Souveränität und nationaler Identität sowie der Ankündigung, regionale und internationale Integration abzubauen, wo tatsächlich Komplexität anerkannt und grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefördert werden müssten. Die Einzelstaaten der EU, auch die stärksten unter ihnen, werden eben nicht in der Lage sein, die globalen Herausforderungen allein zu bewältigen. Allerdings wachsen die Erwartungen an die größeren Mitgliedstaaten, Führung zu übernehmen und Stabilität für Europa herzustellen. Und je mehr die inneren Entwicklungen anderer, größerer Länder, vor allem Frankreichs, eher zur Ungewissheit beitragen, desto größer wird der Erwartungsdruck gegenüber Berlin.

Zu der fluiden Landschaft, durch die es sich zu bewegen gilt, gehört auch, wie Markus Kaim beschreibt, dass viele der vertrauten, vermeintlich stabilen Rahmenbedingungen und institutionellen Eckpunkte deutscher Sicherheitspolitik nicht mehr ohne weiteres vorausgesetzt werden können. Wir sprechen viel von neuen, von hybriden Bedrohungen, ohne dass im Einzelnen immer klar wäre, was daran tatsächlich neu ist. Zweifellos gilt, dass die europäische Friedensordnung mit ihren Institutionen und dem gemeinsamen Wertekanon der Paris-Charta von mindestens einem der zentralen Akteure dieser Ordnung, von Russland nämlich, in Frage gestellt

wurde. Sabine Fischer analysiert in ihrem Beitrag das Weltbild, die Fähigkeiten und die Interessen der russischen Führung – eines Akteurs, der an Einfluss gewonnen hat, seinen Handlungsspielraum ausweiten konnte und ebenso fähig wie willens ist, Krisen und Konflikte im eigenen Interesse zu gestalten. Dass Moskau und der Westen gemeinsam nach Lösungen suchen, scheint angesichts des wechselseitigen Vertrauensverlustes und der oft gegensätzlichen Wahrnehmung internationaler Konflikte fast unmöglich. Politik wird damit zunächst auf kleine Schritte und die Abwendung weiterer, auch rhetorischer Eskalation zurückgeworfen.

Dabei ist vor allem die wirtschaftliche Schwäche Russlands nicht zu übersehen. Diese hat direkte Folgen für Staaten in der russischen Peripherie – im Südkaukasus und in Zentralasien. Sebastian Schiek, Franziska Smolnik und Kirsten Westphal kartieren diese Krisenzone; sie verweisen dabei auf die Grenzen europäischen Engagements in der Region, unterstreichen aber auch das gemeinsame Interesse an deren Stabilisierung.

In der Türkei dagegen haben die EU und Staaten wie Deutschland nach wie vor wirksamere Einflussinstrumente. Auch wenn sich, wie Günter Seufert ausführt, das Ende der westlich orientierten kemalistischen Republik abzuzeichnen scheint, gilt es diese Instrumente zu nutzen, sie nicht durch symbolische Politik in Frage zu stellen und, von unserer Seite jedenfalls, Elemente der Berechenbarkeit in den Beziehungen zwischen Ankara und EU wie Nato zu stärken. In mancher Hinsicht ist die Türkei, wie viele Staaten im Nahen und Mittleren Osten, gleichzeitig Teil des Problems und der Lösung. So lässt sich, wie Guido Steinberg darlegt, die gegenwärtige Stärke islamistischer Terror-Organisationen ohne die Politik der nahöstlichen Regionalmächte nicht erklären. Gleichwohl führt am Gespräch und an der Kooperation mit diesen Staaten kein Weg vorbei, wenn Terrorismus im und aus dem Nahen Osten wirksam bekämpft werden soll.

Die enge Verbindung von Autoritarismus, politischer Instabilität, terroristischen Bedrohungen und Migrationsdruck zeigt sich nicht nur im Nahen Osten, sondern auch in angrenzenden Regionen, die auf unserer mentalen Karte außen- und sicherheitspolitischer Herausforderungen weniger fest verortet sind. Das gilt eindeutig für die Anrainerstaaten des Roten Meeres. Annette Weber zeigt in ihrem Beitrag, warum es analytisch und politisch sinnvoll ist, diese Region als Ganzes zu betrachten – als integrierte Krisenlandschaft oder Sicherheitszone mit wachsender Relevanz.

Auch wenn es nicht zur innenpolitischen Beruhigung beiträgt, muss darauf hingewiesen werden, dass Europa weiter mit zunehmenden Wanderungsbewegungen zu rechnen hat, vor allem aus Afrika und dem Nahen und Mittleren Osten. Steffen Angenendt und Raphael Bossong unterstreichen, dass Forderungen nach »nationalen« Antworten wenig zur Bewältigung der Probleme beitragen werden, die sich Deutschland und anderen EU-Staaten dabei stellen. Notwendig sind vielmehr eine Stärkung nationaler Kapazitäten sowie eine vertiefte europäische und internationale Kooperation. Ähnliches gilt für den Umgang mit transnationaler organisierter Kriminalität. Strafverfolgung im Inneren, europäische und internationale Justizzusammenarbeit, Bemühungen um internationale Regulierung



gen, aber natürlich auch Konfliktprävention und Anstrengungen zur Stabilisierung fragiler Staaten sollten, wie Judith Vorrath ausführt, idealerweise aufeinander abgestimmt sein.

Die Dominanz geopolitischer Probleme und Krisen auf der internationalen Agenda trägt häufig dazu bei, dass Bemühungen um nachhaltige Entwicklung auf gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und technischer Ebene mit geringerer Priorität behandelt werden. Es bleibt schon deshalb richtig, darauf hinzuweisen, wie eng die systemischen Zusammenhänge zwischen Umwelt- und Klimaveränderungen, inner- wie zwischenstaatlichen Konflikten und Flucht- bzw. Migrationsdruck sind. Darüber hinaus, das zeigt der Beitrag von Marianne Beisheim und Susanne Dröge, lohnt es sich, die internationale Klimapolitik und die Agenda für nachhaltige Entwicklung mit ihren »Sustainable Development Goals« als Methode zu betrachten – als vielleicht wegweisenden Versuch des vorsichtigen, gemeinsamen Navigierens durch komplexe Krisenlandschaften. Dabei ist anzuerkennen, dass die Nationalstaaten in den wenigsten Fällen bereit sind, international definierte Vorgaben umzusetzen, sehr wohl aber nationale Selbstverpflichtungen in den Rahmen international vereinbarter globaler Ziele stellen können.

Für Europa könnte dabei China gerade in der internationalen Klimapolitik zu einem strategischen Partner werden. Das allerdings ist kein Grund zur Beruhigung. Die wichtigste weltpolitische Herausforderung der nächsten Jahre dürfte darin liegen, wie China und die USA ihr strategisches Verhältnis zueinander gestalten – ob es ihnen, wie Hanns Günther Hilpert und Gudrun Wacker erklären, gelingen wird, einen gemeinsamen Nenner für ihre konkurrierenden Ordnungsvorstellungen auf regionaler wie internationaler Ebene zu finden und ihre Rivalität zumindest einzuhegen. China erhebt zu Recht den Anspruch, seine gewachsene Kraft auch global gestaltend einzusetzen – mit Blick auf internationale Finanz- und Entwicklungsinstitutionen ebenso wie bei Friedensoperationen der Vereinten Nationen. Für Europa als Verfechterin einer regelbasierten internationalen Ordnung gibt es hier Anknüpfungspunkte. Gehör in Peking, so die Autoren, wird Europa allerdings nur dann finden, wenn es kohärent auftritt und bereit ist, sein außen- und handelspolitisches Instrumentarium auch effektiv zu nutzen.

Die größten Fragen stellen sich, kurzfristig zumindest, mit Blick auf die USA. Erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg, so Peter Rudolf und Johannes Thimm, wird in Washington ein Präsident sein Amt antreten, der die internationale Verantwortung und die globale Führungsrolle der USA nicht als inhärenten Bestandteil von Amerikas nationalem Interesse beschreibt. Noch ist unklar, was dies im Einzelnen für zentrale Politikfelder oder bestimmte Krisen und Konflikte bedeutet, die die neue Administration gewissermaßen erbt. Die im politischen System der USA eingebauten »checks and balances« wirken auf verschiedenen Feldern – in der Handels-, der Klima- oder der internationalen Sicherheitspolitik – durchaus unterschiedlich. Vieles wird davon abhängen, welche Personen in Außenministerium, Pentagon und Nationalem Sicherheitsrat für die jeweiligen Dossiers verantwortlich sind. Unabhängig von Einzelentscheidungen aber wird sich die inter-

ationale Politik mit Trumps Einzug ins Weiße Haus verändern. Liberale Positionen werden es schwerer haben, Autokraten sich ermutigt fühlen. Internationale Politik dürfte noch stärker personalisiert werden, wobei Gipfeltreffen – wie der anstehende G20-Gipfel in Hamburg – womöglich weiter an Bedeutung gewinnen werden. Und auch wenn der neue US-Präsident alle bestehenden Bündnisverpflichtungen einhält, so hat der Kandidat Trump doch genügend Zweifel gesät, um Partner in Europa, in Asien oder im Nahen Osten zu verunsichern. Das kann, im Nahen und Mittleren Osten oder im Asien-Pazifik-Raum etwa, dazu führen, dass einzelne Staaten sich stärker an Großmächte wie Russland oder China anlehnen. Es könnte aber auch regionale Groß- und Mittelmächte dazu motivieren, selbst mehr Verantwortung zu übernehmen.

Washingtons europäische Verbündete werden zweifellos versuchen, die neue amerikanische Regierung vom Wert der transatlantischen Allianz und der Zusammenarbeit zwischen EU und USA zu überzeugen. Europa muss dafür letztlich das Gleiche tun, was auch erforderlich ist, um seine eigenen Bürgerinnen und Bürger von Relevanz und Nützlichkeit der EU zu überzeugen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen ihre Handlungsfähigkeit stärken, die eigenen strategischen Interessen definieren und gemeinsam außenpolitische Prioritäten setzen.

Die Beiträge dieses *Ausblicks* schildern in diesem Sinne Teillandschaften, in denen deutsche und europäische Politik sich bewegen muss. Im Ganzen, so hoffen wir, bieten wir unseren Leserinnen und Lesern ein bewusst selektives, aber ideenreiches Landschaftsgemälde, das ganz bewusst keine abgestimmte »SWP-Position« enthält, sondern durch die Einschätzungen und begründeten Empfehlungen unserer Autorinnen und Autoren koloriert wird. Dies gilt grundsätzlich für die Publikationen der SWP. Wir veröffentlichen den *Ausblick* in unserer Studienreihe, die für unterschiedliche Formate Raum bietet – für die klassische wissenschaftliche Studie genauso wie für die vorliegende Sammlung eher prospektiver und politikorientierter Beiträge.



# Die Globalisierung und ihre Gegner: Worüber die europäische Politik nachdenken muss

Laura von Daniels / Heribert Dieter

Der Wahlausgang in den USA hat einmal mehr gezeigt, wie verbreitet die Kritik an der heutigen Form der Globalisierung ist, vor allem in den wirtschaftlich stärksten Industrieländern. Donald Trump hat die Wahl auch deshalb gewonnen, weil er gegen freien Handel wetterte. In Europa versuchen populistische Parteien ebenfalls, aus der Ablehnung der Globalisierung Kapital zu schlagen. Neu ist dabei, dass sich auch Rechtspopulisten offen gegen eine wirtschaftliche Öffnung wenden, obwohl sie Wachstum verspricht.

Es wäre falsch, die Kritik an der Globalisierung als reine Polemik abzutun. Zugleich muss sich die deutsche und europäische Politik von der Annahme verabschieden, die Globalisierung sei irreversibel. Aus historischer Perspektive ist diese Einschätzung nicht haltbar. Phasen der internationalen Arbeitsteilung gab es auch in der Vergangenheit, und immer wieder folgten auf Perioden der Öffnung solche der Abschottung. Es ist durchaus möglich, dass sich die gegenwärtige Ära der Globalisierung ihrem Ende entgegenneigt. Die Politik darf in dieser Zeit eine Auseinandersetzung mit Kritikern nicht scheuen. Gleichzeitig muss sie Stellung gegen blinden Protektionismus beziehen. Dies erfordert auch, über Widersprüche in der eigenen Handels- und Finanzmarktpolitik nachzudenken.

## Was erklärt die Globalisierungskritik im entwickelten Norden?

In den USA hat sich während der vergangenen 15 Jahre der sogenannte China-Schock negativ auf die Perspektiven von Industriearbeitern ausgewirkt. Dabei wurde in der Volkswirtschaftslehre stets angenommen, dass Liberalisierungsmaßnahmen der Beschäftigung abträglich sein können. Zugleich aber wurde erwartet, dass neue Jobs entstehen. In den USA hat sich diese Annahme nicht bestätigt, wie diverse Studien des Massachusetts Institute of Technology (MIT) zeigen. Die alten Jobs in der Industrie verschwanden und mit ihnen Arbeitsplätze in anderen Bereichen. Neue Beschäftigung entstand – doch nicht am selben Ort. Die betroffenen Regionen blieben in weiten Teilen sich selbst überlassen, mit allen Folgeproblemen des Industrieabbaus. Dazu gehören die Abhängigkeit vieler Menschen von Sozialtransfers, schwindende Gewerbesteuer-Einnahmen und damit auch sinkende Ausgaben der öffentlichen Hand, etwa für Schulen und Infrastruktur.

Die Probleme in den de-industrialisierten Regionen Amerikas gleichen jenen in anderen Teilen der OECD-Welt. Und so nutzen es Politiker auch in Europa aus, dass viele Menschen frustriert sind angesichts von Strukturwandel und Konkurrenz in der Weltwirtschaft. Große Sorge besteht mit Blick auf die nahende Präsidentschaftswahl in Frankreich. Selbst wenn die

Kandidatin des rechtspopulistischen Front National, Marine Le Pen, nicht gewinnen sollte, wird die Kritik an einer offenen Handelspolitik bleiben.

In weiten Teilen der Industriegesellschaften artikuliert sich ein ähnlicher Widerspruch gegen offene Märkte, von den USA über Frankreich bis nach Großbritannien. Viele Menschen in OECD-Ländern treibt der Wunsch um, die negativen Folgen der Globalisierung zu begrenzen, ihr etwas entgegenzusetzen. Für andere Teile der Welt hingegen ist diese Haltung kaum nachvollziehbar. Bürgerinnen und Bürger in den Ländern des Südens streben nach mehr Beteiligung an Welthandel, Finanzströmen und Produktion, um wirtschaftlich aufzusteigen. Die Globalisierungsgegner im Norden richten ihre Kritik fast ausschließlich auf die internationale Arbeitsteilung durch Handel und Produktionsverlagerung. Diese Faktoren betrachten sie als Hauptursache für wachsende Ungleichheit in ihrer eigenen Gesellschaft.

Die Klage über internationale Arbeitsteilung leidet allerdings an einem Missverständnis. Denn nur selten wird gewürdigt, welche positiven Folgen es hat, wenn sich diese Arbeitsteilung vertieft. Das betrifft erstens die Entwicklungs- und Schwellenländer, in denen sich Millionen Menschen aus absoluter Armut befreien konnten – was ohne die Liberalisierung des Welt Handels nicht möglich gewesen wäre.

Zweitens werden die positiven Wirkungen für westliche Konsumenten ausgeblendet. Der hohe Lebensstandard in den Industriegesellschaften beruht wesentlich auf den Vorteilen internationaler Arbeitsteilung. So sind etwa Smartphones oder Kleidung deutlich preisgünstiger, weil sie in China und anderen Schwellenländern produziert werden. Ein neuer Protektionismus hätte zur Folge, dass viele Menschen in OECD-Staaten ihr Konsum-Niveau reduzieren müssten, weil die Preise von Importwaren steigen würden. Leidtragende wären dabei weniger die Wohlhabenden als vielmehr Arme und Angehörige der Mittelschicht.

Eine protektionistische Politik in den USA, wie von Trump im Wahlkampf gefordert, wäre gerade für jene Menschen eine Katastrophe, für die sich der Kandidat starkgemacht hat: seine (vornehmlich weißen) Anhänger aus der unteren Mittelschicht der traditionellen Industrie-Bundesstaaten. Denn wenn die US-Regierung tatsächlich Strafzölle auf Einfuhren aus Mexiko und China erheben sowie bestehende Handels- und Investitionsabkommen aufkündigen sollte, würde das auch Unternehmen schaden, die Vorprodukte aus Mexiko und China beziehen. Dies könnte zu Arbeitsplatzverlusten in Millionenhöhe führen und das ganze Land in eine tiefe Rezession stürzen.

### **Widersprüche der EU-Außen(wirtschafts)politik auflösen**

Die Kritik der Globalisierungsgegner ist dort berechtigt, wo sie auf Widersprüche in der EU-Außenwirtschaftspolitik verweist. Einerseits setzt die EU auf Einfuhrbeschränkungen und Zölle, um die eigenen Industrien und die dort beschäftigten Menschen vor der Konkurrenz durch günstigere Waren aus ärmeren Ländern zu schützen. Andererseits hat das Netz an Freihandelsabkommen, das sich die EU in den letzten Jahrzehnten geschaffen hat,

negative Folgen für die nichtteilnehmenden Volkswirtschaften. Der Mangel an wirtschaftlicher Entwicklung und die anhaltende Armut in Ländern, die vom Welthandel ausgeschlossen sind, treiben auch die Migration nach Europa voran. Die EU, insbesondere Deutschland, zielt darauf, in arabischen und afrikanischen Ländern die Lebensverhältnisse zu verbessern. Doch eine positive Wirtschaftsentwicklung in den Herkunftsländern vieler Migranten wird ohne eine liberale Handelspolitik der EU nicht möglich sein. Denn die ökonomischen Perspektiven arabischer und afrikanischer Länder sind untrennbar mit der europäischen Handelspolitik verbunden. Europa kann nicht beide Ziele gleichzeitig erreichen, die es gegenwärtig verfolgt – eine Minderung von Fluchtursachen und ein Präferenzabkommen mit den USA.

Eine mögliche Lösung wäre, die EU-Handelspolitik unilateral zu liberalisieren. Europa könnte sich zu dem radikalen Schritt entschließen, Zölle und Kontingente für Importe generell abzuschaffen. Dazu bedürfte es keiner langwierigen Verhandlungen mit den USA oder innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) in Genf. Ein vollkommen liberalisiertes Handelsregime würde mittel- und langfristig für eine Angleichung der Faktorpreise sorgen, also auch der Löhne. Europa würde ein klares Signal der Offenheit setzen. Die bisherigen Abkommen der EU mit Ländern etwa im arabischen Raum waren zu komplex und haben keinen Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen nach sich gezogen. Vielmehr ist der Anteil der Importe, den jene Länder an der EU-Gesamteinfuhr haben, in den letzten zwei Jahrzehnten gesunken – von 3,6 Prozent im Jahr 1995 auf 3,0 Prozent 2015 (ohne fossile Brennstoffe, einschließlich Israel und Iran).

Die europäischen Unternehmen wären leistungsfähig genug, um dem erhöhten Wettbewerbsdruck zu trotzen. In den zwölf Monaten bis Juli 2016 haben die Volkswirtschaften der Eurozone einen Handelsbilanzüberschuss von 290 Milliarden US-Dollar hervorgebracht. Die Sorge vor einer Überforderung der Unternehmen erscheint daher unbegründet.

Zwei entscheidende Nachteile einer radikalen Öffnung lassen sich jedoch nicht leicht von der Hand weisen: der erwartbare Preisdruck durch günstigere Importe und der Abbau von europäischen Arbeitsplätzen. Um diesen Folgen zu begegnen, müssten die von Erwerbslosigkeit bedrohten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verstärkt gefördert werden – etwa durch eine Kombination aus Qualifizierungsmaßnahmen und höherem Arbeitslosengeld. Denkbar sind auch Versicherungen gegen Lohnseinbußen, die dazu beitragen, dass Arbeitnehmer nach einem Stellenverlust geringer entlohnte Jobs annehmen und so im Arbeitsmarkt verbleiben.

Eine andere, weniger radikale Lösung wäre eine Handelspolitik, die die Vorzüge von Präferenzabkommen stufenweise auch auf andere Länder ausweitet. Verhandlungen zwischen der EU und den betreffenden Staaten könnten im Rahmen der WTO erfolgen. Europa würde seine Märkte unter der Bedingung öffnen, dass andere Länder dieselben Anforderungen an Umweltschutz, Arbeitsstandards und Investitionsschutz erfüllen, wie sie bisher zwischen Brüssel und Ottawa, Washington oder Tokio verhandelt werden. Der Weg über die WTO wäre kein leichter – aber eine multilate-

rale, inklusive Lösung würde zweifellos die Legitimität und letztlich die Stabilität des Handelssystems erhöhen.

Deutschland und die EU könnten die europäische Handelspolitik überdies nutzen, um einen zentralen Kritikpunkt der Globalisierungsgegner anzugehen: die ungestrafte Steuerflucht von Unternehmen. Der Harvard-Ökonom Dani Rodrik hat vorgeschlagen, Handelsverträge mit einer entsprechenden Klausel auszustatten. Die politische Akzeptanz von CETA und anderen Handelsabkommen dürfte steigen, wenn die Vertragsparteien darin den Kampf gegen Steuervermeidung als gemeinsames Ziel definieren und dies auch öffentlich kommunizieren. Dies könnte ein Signal gegen den Protektionismus setzen, der allmählich an politischer Zustimmung gewinnt.

### **Ein deutscher Beitrag zur Gestaltung der Globalisierung**

Die Bundesregierung, die Ende 2016 die Präsidenschaft über die Gruppe der wirtschaftlich stärksten Länder (G20) übernimmt, kann die Globalisierungsdebatte entscheidend mitgestalten. Gemeinsam mit seinen europäischen Partnern muss Deutschland klarstellen, dass Protektionismus eine falsche Antwort auf die Probleme der Globalisierung ist. Um die Gegner einer Politik offener Märkte und internationalisierter Produktion zu überzeugen, müssen die Regierungen der G20 aber auch Kritik zulassen. Schließlich sollten sich die Staaten über politische Konzepte abstimmen, mit denen sie die negativen Auswirkungen der internationalen Arbeitsteilung bekämpfen wollen.

Nicht zuletzt muss die Globalisierung der Finanzmärkte von der Politik stärker in den Blick genommen werden. Denn hier liegt eine der Hauptursachen für die wirtschaftliche Ungleichheit zwischen einzelnen Ländern und zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Die Erfahrung mit den Finanzkrisen der letzten zehn Jahre sorgte für tiefe Verunsicherung in der Bevölkerung gegenüber jeder Art von wirtschaftlicher Öffnung. Dabei sind die Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten noch nicht ausreichend korrigiert worden. Heute ist das Finanzsystem kaum widerstandsfähiger als vor den Krisen. Deshalb dürfen die G20-Staaten die ersten Erfolge einer gemeinsamen Regulierung, zum Beispiel bei den Banken, jetzt nicht leichtfertig verspielen. Gerade in Zeiten politischer Unsicherheit, wie wir sie gegenwärtig in den größten Finanzzentren der Welt – den USA und Großbritannien – erleben, sollte der Stabilität auf den Finanzmärkten hohe Priorität eingeräumt werden.

# Politisierung, Polarisierung, Populismus und die Zukunft der EU

Barbara Lippert / Kai-Olaf Lang

Es sind vor allem die krisenhaften Entwicklungen in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten, die die Handlungsspielräume für die Europäische Union derzeit so sehr verengen. Die EU gilt offenbar nicht mehr als das Integrationssystem, das nützt und schützt, also Unsicherheit absorbiert und Sicherheit schafft. Im Kern gefährdet ist die Union, wenn nicht nur ihre Effektivität schwindet, sondern sie mit breiter Resonanz als nicht demokratisch legitimer Akteur diskreditiert wird. Genau das zeichnet sich in Teilen der Bevölkerung, aber auch in manchen Regierungen in der EU als Folge einer durchgreifenden gesellschaftlichen Politisierung ab. In jüngerer Zeit war wohl der Umgang mit der Zuwanderung das Thema, das die Bevölkerung in vielen EU-Ländern am stärksten politisierte, polarisierte und mobilisierte und zugleich Regierungen der Mitgliedstaaten in Frontstellung zueinander brachte. Populismus, also die Methode der vereinfachenden bis aggressiven Infragestellung des Etablierten, ist dabei im Verbund mit den Phänomenen der Politisierung und Polarisierung der eskalierende Faktor.

## Heimische Problemlandschaften und die Erfolge der Populisten

In vielen Mitgliedstaaten gärt es politisch und gesellschaftlich. Die Problemlandschaften, durch die nationale Regierungen zu steuern versuchen, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat – Jugendarbeitslosigkeit, Lohndruck und Abstiegsängste, Wachstumsschwäche, Einwanderungsdruck, zunehmende Gewaltbereitschaft, schlechte Verwaltung und Korruption, Vertrauensverlust demokratischer Institutionen sowie Anti-Eliten-Protest von links und rechts. Globalisierungskritiker unterschiedlicher Couleur sind in allen EU-Staaten anzutreffen und haben sich zu Bewegungen zusammengeschlossen. In einigen finden rassistische, nationalistische und autoritäre Kräfte erheblichen Zuspruch und sind zu relevanten politischen Akteuren geworden. Für diese Tendenz stehen identitäre und anti-westliche Rechtsaußen-Parteien wie Jobbik in Ungarn oder Goldene Morgenröte in Griechenland. Das in der EU anwachsende Lager der Souveränisten und Nationalkonservativen überschneidet sich teilweise mit dem nationalistischen Strömungen, tritt aber gemäßiger auf und ist dadurch auch in Wahlen erfolgreicher, wie die Beispiele des Front National, des Fidesz, der AfD und der PiS zeigen. Diese Parteien forcieren die Trennlinien in den Gesellschaften und die ideologische Polarisierung. Moderation von Konflikten gilt ihnen hingegen als Schwäche. Im linken Spektrum agieren unter denselben Vorzeichen Parteien, die in der Staatsschuldenkrise groß geworden sind, wie Syriza in Griechenland und Podemos in Spanien. In EU-Ländern, die erhebliche Governance-Probleme haben, deren Verwaltungen korrupt oder ineffizient sind, die den öffentlichen Sektor verlottern lassen



und volatile Parteiensysteme haben, treten neue Parteien und Personen verschiedenster Prägung auf den Plan, die sich als moralisch saubere Alternative zum Establishment anbieten. Sie alle verbindet die Gegnerschaft zur Globalisierung, eine kritische Haltung gegenüber dem freien Markt und der Ruf nach einer aktiven Rolle des Staates in der Wirtschaft. Aber daraus lässt sich kein konsistentes politisches Programm gewinnen. Was die Populisten in Europa verbindet, ist der anti-pluralistische und anti-individualistische Affekt und der Anspruch, allein (!) das Volk zu vertreten. In ihrer Forderung nach mehr Volksabstimmungen drückt sich die Illusion aus, auf diese Weise einfache Antworten auf schlichte Ja-oder-Nein-Entscheidungsfragen geben (und reklamieren) zu können.

### **Politisierung, Regression und die EU**

Von diesen Trends getrieben verfolgen deshalb immer mehr Regierungen eine nationale Politik, die äußere Einflussnahme und Abhängigkeiten reduzieren will und die eigene Identität, Stärke und Entscheidungsautonomie betont. Dies gilt in wachsendem Maße auch für die Exekutiven konsolidierter Demokratien, weil auch diese sich nicht dem Vorwurf der Nachgiebigkeit und des Ausverkaufs nationaler Interessen aussetzen wollen. In Brüssel beziehen Regierungsvertreter in den Aushandlungsprozessen mit anderen EU-Akteuren daher zunehmend eng an der eigenen Agenda orientierte Positionen, was sowohl die Konsensfindung erschwert als auch die Qualität der Lösungen erheblich beeinträchtigt. Generell ist eine gesellschaftliche Politisierung EU-relevanter Themen zu erkennen. Es ist aber eine Politisierung mit regressiver Tendenz, denn sie geht einher mit einem Rückzug aufs Nationale als einzig zusammenhaltstiftenden Bezugsrahmen. Das äußert sich in politischer und wirtschaftlicher Abschottung und in dem Wunsch nach Kontroll- und Entscheidungshoheit über alle politischen Belange sowie in dem Versprechen, auf diese Weise (wieder) allumfassende Sicherheit zu erlangen. Das Problem für die EU besteht nicht darin, dass Populisten und EU-Gegner sich als permanente Opposition zum »System Brüssel« in der Union etablieren und nicht das Glück ihres Landes konsequenterweise außerhalb der Gemeinschaft suchen.

Die EU wird aus dieser populistischen Perspektive weniger als Anker und Schutzraum denn als Gegenspieler und Problemverstärker wahrgenommen. Denn ihre Signatur ist in vielem geradezu das Gegenteil von Regression und Abgrenzung:

- ▶ Die EU fördert die Öffnung von Staaten und Gesellschaften und deren Pluralisierung. Sie forciert Deregulierung und Harmonisierung im Zeichen der Vier Freiheiten. Sie stellt den Marktbürger und Konsumenten in den Mittelpunkt. Auch wenn die EU sich die soziale Marktwirtschaft zum Leitbild gemacht hat, wächst die Zahl derer, die sich als Verlierer der globalen ökonomischen Verflechtung und des grenzüberschreitenden Wettbewerbs sehen oder ihre Deklassierung fürchten.

- ▶ Im politischen System der EU verschränken sich Zuständigkeiten und Verantwortungsebenen. Für den Bürger sind die Organisationsprinzipien

der Union wenig durchschaubar, so gibt es zum Beispiel keine Dichotomie von Regierung und Opposition. Die Entscheidungsverfahren sehen hohe Schwellenwerte für die Mehrheitsbildung unter Beteiligung der Regierungen und des supranationalen Europäischen Parlaments vor. Das souveränitäts- und minderheitenschonende Konsens- und Konkordanzsystem in »Brüssel« begünstigt die politische Mitte und den Politikertypus des Technokraten. Diese begründen ihre Beschlüsse vornehmlich mit Sach- und Anpassungszwängen, hinter denen ein öffentlich ausgetragener Wettbewerb zwischen politischen Konzepten naturgemäß zurücktreten muss. Für die Öffentlichkeit ergibt sich so der Eindruck eines breiten Mainstreams kaum zu unterscheidender Positionen. Für die EU sind informelle Großkoalitionen der Normalfall. Angesichts der heterogenen politischen Landschaften quer durch die Mitgliedstaaten ist dies eine anerkennenswerte Leistung. Auf nationaler Ebene führt diese Tendenz aber zu Stimmenverlusten der Parteien der politischen Mitte und zum Erstarken der politischen Ränder.

► Die EU erfüllt Staatsaufgaben, ist und wird aber kein Staat, sondern präsentiert sich als ein unabgeschlossenes und zieloffenes transnationales Gemeinwesen, das dem EU-Bürger multiple Loyalitäten abverlangt. Das wirft auf europäischer Ebene stärker als auf der nationalen die Frage nach dem Zusammenhalt auf. Viel spricht zwar dafür, dass Modernisierungsprozesse die Konvergenz der Lebensverhältnisse und -stile und damit auch der Wertorientierungen quer durch die EU und zumindest innerhalb sozialer Gruppen befördern. Die Koexistenz abweichender gesellschaftlicher Wertehierarchien zwischen und innerhalb von Mitgliedstaaten wird indes eine Realität bleiben. Die EU erkennt dies zum Beispiel in der Präambel des EU-Vertrags (EUV) auch an. Artikel 2 EUV benennt allerdings Grundwerte, die die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten kennzeichnet. Wertorientierungen wachsen in regionalen und nationalen Kontexten. Sie sind relativ beständig. Der beschleunigte Wandel im Zuge der Globalisierung ist nun ein Test für die implizite Arbeitshypothese, dass die wechselseitige Anerkennung solcher Werte möglich ist, weil man einen gemeinsamen Sockel definiert hat. Wenn die EU, wie sich bei der Frage der Verteilung von Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten oder der Rettung Griechenlands vor dem Staatsbankrott gezeigt hat, nicht auf der Basis eines konsensualen Verständnisses von Solidarität agieren kann, bleibt ihr nur der Rückgriff auf das formale Recht und die Clubregeln – über deren Auslegung dann allerdings gestritten werden kann.

## Strategien

Die Errungenschaften der EU und ihr weiteres Funktionieren beruhen auf Voraussetzungen, die wesentlich von den Mitgliedstaaten und der Qualität ihres jeweiligen demokratischen Systems und nicht von der EU selbst geschaffen werden. Deshalb ist es die einzelstaatliche Ebene, auf der zuerst dem Populismus begegnet werden muss. Allerdings ist die EU selbst zu einem wichtigen Garanten der »checks and balances« in den Mitgliedstaaten geworden. Das zeigt das Rechtsstaatsverfahren gegen Polen. Die EU

setzt hier gewissermaßen Stopp- und Warnschilder. Zugleich verdeutlicht das Beispiel die Grenzen ihrer Interventionsmöglichkeiten.

Das Potential verunsicherter, unzufriedener und empörter Bürger wächst in allen Mitgliedstaaten und umfasst nicht bloß die wirtschaftlich und gesellschaftlich Abgehängten, sondern auch die Mittelschichten. Mit besserer Sozialpolitik allein wird man diese Menschen nicht erreichen, nicht zuletzt weil die von den Populisten zugespitzten Konflikte auch als Kulturkampf zwischen liberalen, kosmopolitischen, urbanen Milieus einerseits und konservativen, nationalistischen Milieus andererseits inszeniert und verstanden werden.

Eine wirksame Antwort auf die simplifizierend-polarisierende Agitation der Populisten wird weder in einer Anpassung an deren Rhetorik noch in sturer Prolongation des Bisherigen liegen. Vielmehr geht es um einen selbst- und problembewussten »Relaunch« des Mainstreams. Dieser muss sich verbreitern und ausdifferenzieren, um im Spektrum konservativer, sozialdemokratischer und liberaler Strömungen »Alternativen zu sich selbst« zu generieren und zur Wahl zu stellen.

Die »etablierten Parteien« sollten versuchen, den Kreislauf wechselseitiger Radikalisierung von Gesellschaften und Parteien zu durchbrechen. Sie sollten den Kulturkampf mit politischen Argumenten austragen, nicht mit absolut gesetzten essentialistisch-weltanschaulichen Bekenntnissen. Gegenüber Populisten befinden sie sich nicht per se auf verlorenem Posten. Sie müssen jedoch ein stärkeres Gespür für die Grenzen des gesellschaftlich-politisch Verkräftbaren entwickeln. Voraussetzung hierfür ist das Verankertsein in ganz unterschiedlichen Milieus und das Hineinfühlen in gesellschaftliche Unterströmungen, also die Reaktivierung von Volksparteilichkeit. Nur so werden sie eine milieuübergreifende Integrationskraft zurückgewinnen.

## Folgen für die EU

Die Mitgliedstaaten haben es in der Hand, dem vielseitigen Legitimitäts- und Reputationsverlust der EU durch eine Mischung aus Konsolidierung und Neuordnung zu begegnen. Diejenigen, die die »flexible EU in einer lockeren Staatenfamilie« fordern, haben keine schlüssige Agenda für den Rückbau der Union, wie schon der britische Premierminister Cameron offenbaren musste. Und diejenigen, die eine »flexible und im kleinen Kreis vertiefte Union« anstreben, haben keinen Vorschlag, wie sich die Union zusammenhalten ließe. Eine auf den Binnenmarkt reduzierte EU würde den Populismus in den Mitgliedstaaten ebenso wenig eindämmen wie ein Kerneuropa. Dennoch ist es unverzichtbar, dass eine Diskussion geführt wird über die politischen Grundpfeiler einer auf Zusammenhalt ausgerichteten EU.

# Alles hybrid, alles Cyber – Neue oder alte sicherheitspolitische Bedrohungen?

Markus Kaim

Mit welchen Bedrohungen sind Deutschland und seine Verbündeten heute konfrontiert? Und was ist daran wirklich neu? Die Beschäftigung mit beiden Fragen ist wichtig, um die veränderten »Krisenlandschaften« in der internationalen Politik zu verstehen – und um eine Antwort darauf zu finden, in welchen Konflikten sich die Bundesrepublik mit welchen Mitteln engagieren sollte. Häufig war in den sicherheitspolitischen Debatten der vergangenen Jahre die Rede von »neuen« Bedrohungen, die »alte« abgelöst hätten. Schlagworte wie »Cyber«, »hybrid« oder »Resilienz« dominieren die Diskussion. Dabei wird nicht immer klar, was denn an den Konflikten der jüngsten Zeit, denen die Bundesregierung gegenübersteht, prinzipiell neu sein soll. Tatsächlich neu sind weniger Akteure oder Gegenstände der Konflikte, sondern die Art und Weise ihrer Austragung. Neu ist vor allem auch, dass die sicherheitspolitischen Institutionen damit überfordert sind, die Auseinandersetzungen zu regeln oder zumindest einzuhegen.

## Neue Konflikt-Akteure?

Die aktuellen Konflikte in der Peripherie des euro-atlantischen Raums bilden im Kern keine neuartigen Herausforderungen, was die Art der beteiligten Akteure angeht. Schwache Staatlichkeit bzw. Staatsversagen samt einer komplexen Mixtur aus staatlichen, nicht- und halbstaatlichen Akteuren sind seit mindestens 20 Jahren ein Problem für die internationale Sicherheitspolitik. Auch der syrische Bürgerkrieg ist in dieser Hinsicht nichts grundlegend Neues. Er stellt vergleichbare Anforderungen an das internationale Krisenmanagement wie die Jugoslawien-Kriege der 1990er Jahre, bei allen Unterschieden hinsichtlich Zahl und Potenz der Akteure. Ziel des Krisenmanagements ist es, Waffenstillstände auszuhandeln, humanitäre Hilfe zu ermöglichen und einen politischen Prozess für das dauerhafte Ende der Feindseligkeiten einzuleiten. Selbst jener Konflikt, der in den letzten Jahren am häufigsten als neuartig beschrieben wurde, nämlich der russisch-ukrainische mit seinen militärischen Ausformungen auf der Krim und in der Ost-Ukraine, bleibt im Kern eine zwischenstaatliche Auseinandersetzung (die zum Teil innerstaatlich unterlegt ist).

Der einzige wirklich neue Akteurstyp, der tatsächlich auch differenzierte Formen der Bekämpfung erforderlich macht, ist der »Islamische Staat«. Er tritt in vierfacher Weise hybrid auf: erstens als quasi-staatlicher Akteur, der öffentliche Dienstleistungen bereitstellt; zweitens als militärische Organisation, die zu relativ komplexen Operationen fähig ist; drittens als Terror-Organisation mit Fokus auf dem Nahen und Mittleren Osten, aber mit globaler Reichweite; und schließlich als religiös-ideologischer Referenzpunkt zur Rekrutierung immer neuer Kämpfer und Unterstützer.

## Neue Konfliktgegenstände?

Ein ähnlich vertrautes Bild zeigt sich, fragt man danach, was Gegenstand der Konflikte ist, deren meist militärische Austragung die außenpolitischen Eliten in den europäischen Hauptstädten beschäftigt. Bei den innerstaatlichen Konflikten an der Peripherie Europas geht es – generalisierend gesagt – um Erlangung bzw. Erhalt politischer Macht, also darum, wer an deren Ausübung zu beteiligen und wer davon auszuschließen ist. Zudem spielen regionale und ethnisch-religiöse Fragmentierungen eine Rolle. Ein plastischer Fall eines solchen Machtkampfs ist der Syrien-Konflikt, in dem – zwischen mehr als zwei Lagern – der Sturz von Präsident Assad bzw. die Vernichtung diverser Rebellengruppen angestrebt wird. Neu ist das aber nicht.

Auch die revisionistische Politik der russischen Regierung bildet letztlich kein Novum für das internationale Konfliktgeschehen. In globaler Perspektive stellt Moskaus Kurs eine Herausforderung der internationalen Ordnung dar, wie sie seit 1990 etabliert wurde. Die regionale Ableitung dieser Politik gegenüber Russlands Nachbarstaaten in Europa zielt weniger auf deren territoriale Integrität, sondern sucht vielmehr ihre Souveränität mit einer Vielzahl von politischen, militärischen und wirtschaftlichen Instrumenten einzuschränken. Es geht also weniger um die (Wieder-)Errichtung eines Imperiums als um die Durchsetzung von Hegemonie. Nach der weitgehend kooperativen Phase, welche in der internationalen Politik dem Ende des Kalten Krieges folgte, mag die Öffentlichkeit solcher Konflikte entwöhnt sein – neu sind aber auch sie nicht.

## Neue Austragungsformen?

Am meisten Neues lässt sich diagnostizieren, wo es um die Austragungsformen von Konflikten und die dabei verwendeten Instrumente geht. Aufgrund der technischen Entwicklung steht mit dem Cyber-Raum ein völlig neues Feld zur Verfügung, auf dem sich Konflikte austragen lassen. Zum Ziel können hierbei zwar auch staatliche Gegner werden. Neu ist aber vor allem, dass die Zivilbevölkerung durch Angriffe auf ihre Infrastruktur massiv geschädigt werden kann, ohne dass dazu kinetische Mittel – also herkömmliche Waffensysteme – erforderlich wären. Daneben eröffnet die Digitalisierung auch Möglichkeiten, wirksamer als bisher auf die Innenpolitik eines Gegners Einfluss zu nehmen. Allerdings werden die traditionellen Ressourcen zur Konfliktaustragung durch solche neuen Instrumente lediglich ergänzt. So mag Russland in der Lage sein, mit einem virtuosens Einsatz digitaler Mittel westliche Wahlkämpfe in seinem Sinne zu beeinflussen. Die militärische bzw. politische Bedeutung des russischen Nuklearwaffen-Arsenals bleibt davon jedoch unberührt.

Neben dieser *Ausdifferenzierung* der Instrumente gibt es in der internationalen Politik eine *Gleichzeitigkeit* unterschiedlicher Formen des Konfliktaustrags, die viel größere Anforderungen an die Entscheidungsträger stellt. Auf der sicherheitspolitischen Agenda steht etwa das Streben einzelner

Staaten nach Nuklearwaffen (Nordkorea, Iran) unverbunden, aber mit gleicher Dringlichkeit neben zwischenstaatlichen Hegemonialkonflikten (Russland, China), Phänomenen von schwacher Staatlichkeit sowie innerstaatlichen Konflikten, die regionales Eskalationspotential besitzen. Alle diese Fälle erfordern gleichermaßen Engagement, Konzepte und Ressourcen. Dabei fällt es außenpolitischen Eliten schwer, beim Krisenmanagement geographische und funktionale Prioritäten festzulegen, vor allem dann, wenn ihr sicherheitspolitischer Gestaltungsanspruch global ist.

## Neue Anforderungen?

Es sind also nur bedingt die sicherheitspolitischen Herausforderungen an sich, die als neuartig gelten müssen. Tatsächlich neu ist vielmehr die Schwäche, ja Überforderung jener internationalen Organisationen, deren Haupt- oder Nebenaufgabe es gemäß VN-Charta ist, »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren« – das heißt, etwas moderner ausgedrückt, internationales Krisenmanagement zu betreiben. Politische Rahmenbedingungen und institutionelle Eckpunkte deutscher Sicherheitspolitik, die einst gesichert schienen, sind in jüngster Zeit fraglich geworden. Vieles befindet sich in einer Phase des Übergangs, wobei nicht immer klar ist, in welche Richtung sich die Dinge bewegen.

Erstens sieht sich Deutschland mit der Erosion der euro-atlantischen Ordnung konfrontiert. Dies äußert sich in der funktionalen Schwächung der OSZE als multilateraler Organisation ebenso wie im Bedeutungsverlust der Handlungsprinzipien und Werte, die 1990 in der Charta von Paris niedergelegt wurden. Die Anzeichen verdichten sich, dass Russlands heutige Führung die »Pariser Ordnung« nur noch teilweise akzeptiert und für den euro-atlantischen Raum wie für das gesamte internationale System andere Ordnungsformen anstrebt. Zwar unterlässt es Moskau, explizit eine alternative Ordnung zu skizzieren. Doch lassen sich die russischen Bestrebungen – etwas verkürzt – so lesen, als zielten sie auf eine Rückkehr zum Mächtekonzept nach Art des Wiener Kongresses und auf die Institutionalisierung einer multipolaren Weltordnung.

Zweitens stellt sich heute die Frage nach der sicherheitspolitischen Rolle der USA und dem Umfang europäischer (mithin deutscher) Verantwortung anders als noch vor wenigen Jahren. Auch unter Präsident Trump werden die USA voraussichtlich nicht zu einer uneingeschränkten globalen Führungsrolle zurückkehren; vielmehr dürften sie ihr Krisenengagement priorisieren und konditionieren. Zwar ist nicht zu erwarten, dass die amerikanischen Sicherheitsgarantien für die Staaten Europas – eine Residualfunktion der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen – ernsthaft in Frage gestellt werden. Doch jedes darüber hinausgehende politische Engagement der USA im euro-atlantischen Krisenmanagement wird keine Selbstverständlichkeit mehr sein. So spricht vieles dafür, dass die Europäer in ihrer Nachbarschaft auf Dauer größere sicherheitspolitische Verantwortung übernehmen müssen, wenn auch in enger transatlantischer Abstimmung. So unpopulär dies momentan sein mag, im Bereich der Außen- und

Sicherheitspolitik bedarf es angesichts der veränderten Rahmenbedingungen eines höheren Maßes an europäischer Kooperation, wenn nicht sogar Integration.

Neu ist drittens auch die anhaltende Krisenhaftigkeit des europäischen Integrationsprozesses. Dahinter verbirgt sich im Kern eine Reihe von Legitimations-, Effizienz- und Implementierungskrisen, die nur lose miteinander verbunden sind. Zusammengenommen machen sie es aber unwahrscheinlich, dass der Integrationsprozess in den kommenden Jahren dynamisch und ungebrochen in Richtung einer »immer engeren Union« verlaufen wird. Dies hat fundamentale Folgen für die Fähigkeit der EU, Krisenmanagement in ihrer Nachbarschaft zu betreiben. Denn damit verfestigt sich nicht zuletzt die Tendenz, dass Bi- und Minilateralismen sowie andere »Koalitionen der Willigen« als Handlungsformate in der Außen- und Sicherheitspolitik an Bedeutung gewinnen. Das heißt, größere Einzelstaaten der EU agieren in enger Koordination mit anderen Mitgliedern, aber außerhalb der formalen Mechanismen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Dies ermöglicht zwar eine größere Handlungsfähigkeit, doch existierende politische Ungleichgewichte innerhalb der EU werden dadurch weiter verstärkt.

### **Fazit: Konflikte priorisieren, Institutionen stärken**

Etwas Alarmismus und Selbstbezogenheit ist immer dabei, wenn eine Generation außenpolitischer Entscheidungsträger behauptet, sie stehe vor so komplexen Herausforderungen wie keine andere vor ihr. Doch die Gleichzeitigkeit und Vielgestaltigkeit zahlreicher Krisen in der internationalen Politik bildet heute tatsächlich eine Herausforderung besonderer Art. Zwei Schlussfolgerungen liegen nahe.

Erstens sollte sich die deutsche und europäische Außenpolitik nicht verzetteln, sondern deutlicher priorisieren, in welchen Teilen der internationalen Krisenlandschaft sie bereit ist, sich zu engagieren. Das verfügbare politische Kapital und die materiellen Ressourcen werden auch in Zukunft begrenzt sein, die innenpolitischen Beschränkungen fortbestehen.

Zweitens sollte die deutsche Politik weiterhin innerhalb jener sicherheitspolitischen Institutionen agieren, die das Rückgrat des deutschen Multilateralismus bilden – also die EU, die nordatlantische Allianz, die Vereinten Nationen und die OSZE. Diese Mahnung erscheint überflüssig, bilden die genannten Institutionen doch seit Gründung der Bundesrepublik den Handlungsrahmen ihrer Sicherheitspolitik. In den letzten Jahren allerdings ist der Trend zu informellen Formaten unverkennbar. Sosehr es tagespolitisch nachvollziehbar sein mag, das Handeln in Ad-hoc-Koalitionen zu suchen – langfristig werden so die institutionellen Möglichkeiten unterminiert, internationale Krisenlandschaften zu gestalten.

# Mögliches Ende der »wohlwollenden Hegemonie«.

## Trumps außenpolitische Agenda

*Peter Rudolf / Johannes Thimm*

Seit der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten breitet sich in Europa Unsicherheit aus, ob und in welchem Maße künftig mit den USA als Führungsmacht und Kooperationspartner in unruhigen Zeiten zu rechnen ist. In Frage steht das Rollenverständnis der USA als »wohlwollender Hegemon«. Das ist eine geradezu historische Zäsur. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs hatten die USA den Anspruch, Weltpolitik aktiv zu gestalten. Die Rezepte dafür variierten: zwischen der Förderung multilateraler Institutionen einerseits und unilateralem Vorgehen oder Ad-hoc-Allianzen andererseits, zwischen dem Vertrauen auf die Vorbildfunktion amerikanischer Demokratie und (bisweilen militärischem) Interventionismus sowie zwischen idealistischer Wertepropagierung und nüchterner Realpolitik. Gemeinsam war den unterschiedlichen Ansätzen, dass die USA ihre Verantwortung in der Welt als Teil nationalen Interesses begriffen und bereit waren, öffentliche Güter bereitzustellen, von denen auch andere Staaten profitierten.

Zum ersten Mal seit dem Aufstieg der USA zur Supermacht tritt ein Präsident sein Amt an, der aus dem internationalistischen Konsens ausbricht. Es ist kaum zu erwarten, dass Trump wie seine Vorgänger von der unverzichtbaren Führungsrolle der USA sprechen wird, von der Notwendigkeit, Lasten im Dienste der internationalen Ordnung zu tragen. Was sich programmatisch abzeichnet, ist eine rein an nationalen Interessen der USA ausgerichtete Weltmachtpolitik, ohne Beschränkung amerikanischen Handlungsspielraums, anti-interventionistisch im Hinblick auf die innere Umgestaltung anderer Staaten, aber nicht anti-militaristisch. Die militärische Dominanz der USA soll bewahrt werden.

Trumps Motto »America First« (oder »Amerikanismus statt Globalismus«) bringt seine Grundüberzeugungen auf den Begriff: große Zweifel am Wert von Amerikas Bündnisbeziehungen und am Nutzen des Freihandels für die USA. Und manche würden hinzufügen: eine instinktive Sympathie für autoritäre Herrschaftsformen oder Herrscher. Dass sich solche Überzeugungen ändern, ist kaum anzunehmen. Sie werden Trumps Blick auf die Welt auch weiterhin prägen.

Offen ist jedoch, ob er überhaupt so viel dauerhaftes Interesse aufbringen wird, um einen derart tiefgreifenden Wandel des außenpolitischen Rollenverständnisses einzuleiten. Zudem benötigt er politisches Personal, das seine Überzeugungen teilt und imstande ist, sie gegen den Widerstand des bürokratischen Apparats durchzusetzen. Ein solcher Wandel dürfte zwar beim Kern seiner Wählerschaft Anklang finden, der unteren weißen Mittelschicht, die sich als Leidtragende der Globalisierung und einer kostspieligen internationalen Führungsrolle sieht. Er widerspricht aber den Präferenzen der traditionellen außenpolitischen Elite und dem institutionalisierten Selbstverständnis der außen- und sicherheitspolitischen Bürokratie



– und den Überzeugungen nicht weniger Republikaner im Kongress. Auch ein Präsident Trump wird dem ausgesetzt sein, was Obama als »Washingtoner Drehbuch« beschrieben hat: dem Erwartungsdruck, in Krisen entschlossen handeln und Probleme durch militärische Mittel »lösen« zu müssen, die oft selbst dann gefordert werden, wenn es keine guten Optionen gibt.

Trump kann sich auf Mehrheiten der Republikaner in beiden Kammern des Kongresses stützen. Damit präsidiert er über ein »unified government«, das die Blockade der letzten Jahre beenden kann und den Handlungsspielraum des Präsidenten vergrößert. Allerdings weichen etliche Forderungen aus dem Wahlkampf des Kandidaten Trump von traditionellen Positionen der republikanischen Partei ab, gerade in der Außen- und Handelspolitik. Aller populistischen Rhetorik zum Trotz lassen sich die meisten Republikaner im Kongress dem Establishment zurechnen. Nicht zuletzt aus Verpflichtung gegenüber ihren Wahlkampfspendern vertreten sie eher industrie- und wirtschaftsfreundliche Positionen und setzen international auf Stabilität. Daher wird Trump voraussichtlich dort gute Chancen haben, seine Wahlversprechen einzulösen, wo sie den Interessen der Republikaner im Kongress entsprechen oder wo präsidentielle Vollmachten ihm großen Handlungsspielraum gewähren. Gegenwind aus den eigenen Reihen im Kongress dürfte besonders dort zu erwarten sein, wo Trumps Pläne gegen die republikanische Orthodoxie verstoßen.

### **Kehrtwende in der Klimapolitik**

Einig sind sich Trump und die Republikaner im Kongress bei dem Vorhaben, die von Obama vorangetriebenen Maßnahmen zur Minderung der Erderwärmung auszusetzen (siehe SWP-Aktuell 71/2016). Hier gibt es eine klare Konvergenz der Interessen von Öl-, Gas- und Kohleindustrie und von Trumps Wählerklientel. Diese macht eine klimafreundliche Politik mitverantwortlich für den wirtschaftlichen Niedergang ländlicher Gegenden im Rust Belt, der großen Industrieregion im Nordosten und Mittleren Westen. Trump, der wie viele Republikaner eine von Menschen herbeigeführte Klimaerwärmung geleugnet und als »Schwindel« bezeichnet hat, will aus dem Klimaabkommen von Paris aussteigen. Selbst wenn er diesen Schritt unterließe und auch davon absehen würde, die Environmental Protection Agency (EPA) (»in almost every form«) abzuschaffen, blieben ihm genug Möglichkeiten, die Obamasche Klimapolitik rückgängig zu machen. Ohnehin wird deren Kernstück, der »Clean Power Plan«, bereits gerichtlich angefochten. 28 Bundesstaaten und zahlreiche Kohlefirmen stellen in Frage, dass die EPA Kohlendioxidemissionen von Kraftwerken regulieren darf. Obamas umweltpolitische »executive orders« lassen sich zwar schnell ändern, aber nicht die »regulatory actions«, Kernelemente bei der Umsetzung seiner Klimapolitik. Dazu wäre ein längerer Prozess notwendig. Doch in der Zwischenzeit kann die neue Administration viel tun oder unterlassen, um die Umsetzung der Regulierungen zu verlangsamen oder zu schwächen. Trump darf hoffen, dass der Kongress ihn dabei legislativ unterstützt.

## Konflikte in der Handelspolitik

Ein deutlicher Widerspruch zeichnet sich dagegen zwischen Trumps angekündigter Handelspolitik und den Interessen des Wirtschaftsflügels der Republikaner ab. So hat Trump seinen globalisierungskritischen Wählern versprochen, sich aus dem Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP) zurückzuziehen und das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) nachzuverhandeln. Darüber hinaus hat er erklärt, die Handelsbeziehungen mit China grundsätzlich neu auszurichten. Er droht damit, China der Währungsmanipulation zu bezichtigen und Strafzölle zu verhängen. Selbst einen Austritt aus der Welthandelsorganisation hat er in Erwägung gezogen. Schon die Einführung von Zöllen birgt die Gefahr von Handelskriegen, die sich global wirtschaftlich auswirken könnten. Solche Maßnahmen laufen den Interessen der US-Wirtschaft zuwider und es ist nicht anzunehmen, dass der Kongress sie mitträgt. Da die Legislative jedoch keine rechtliche Handhabe gegen die Aufkündigung von Freihandelsabkommen hat, kommt es darauf an, wie entschlossen Trump ist, seine Absichten wahrzumachen. Es ist gut möglich, dass die über Jahrzehnte des Freihandels unter demokratischen wie republikanischen Administrationen gewachsene handelspolitische Bürokratie und die zahlreichen Lobbyisten in seinem Beraterstab ihn davon überzeugen, zumindest auf einige dieser Maßnahmen zu verzichten.

## Verunsicherung in der Sicherheitspolitik

Ein großes Fragezeichen ist zweifellos Trumps Einstellung zu militärischen Interventionen. Seine Äußerungen hierzu sind widersprüchlich. Einerseits hat er sich explizit gegen »nation building« ausgesprochen und scheint die Skepsis seines Vorgängers gegenüber großangelegten Interventionen mit Bodentruppen zu teilen. Andererseits hat er seine Entschlossenheit betont, den IS schnell militärisch zu besiegen.

Was wir jedoch wissen: Die Macht des Präsidentenamtes ist im Laufe der Geschichte immer mehr gewachsen. Obama, der vor seinem Amtsantritt die Auswüchse der »imperialen Präsidentschaft« kritisiert hatte, trug als Präsident seinen Teil zur Verfestigung der starken Rolle des Amtes bei. In der Außen- und Sicherheitspolitik will der Kongress, wenn es um den Einsatz militärischer Gewalt geht, seine verfassungsrechtlichen Befugnisse im Grunde nicht wahrnehmen, da er das politische Risiko scheut. Noch größer ist der Handlungsspielraum des Präsidenten bei verdeckten Operationen. Seiner Aufsichtsfunktion kann der Kongress hier nur rudimentär nachkommen. Über geheime Einsätze im Kampf gegen den Terrorismus, ob von der CIA oder Spezialkräften des Militärs, werden nur wenige ausgewählte Mitglieder der Nachrichtendienstausschüsse im Kongress informiert, und selbst dann nur vage und häufig erst im Nachhinein. Auch über den Einsatz von Drohnen für gezielte Tötungen wird allein in der Exekutive entschieden.

Unruhe im Ausland hat vor allem Trumps Infragestellung der US-Allianzen in Europa und Asien ausgelöst. Er unterwirft Bündnisverpflichtungen einem ökonomischen Nutzenkalkül, um so die eigene Position in Verhandlungen über Lastenteilung zu verbessern. Äußerungen des Wahlkämpfers Trump zur Nuklearpolitik konnten geradezu als Ermunterung für Südkorea und Japan verstanden werden, sich selbst mit Kernwaffen zu schützen. Nimmt man diese Aussagen ernst, markieren sie den Bruch mit der Grundlinie amerikanischer Nichtverbreitungspolitik, wie sie seit Beginn des nuklearen Zeitalters gegolten hat. Die Glaubwürdigkeit von Sicherheitsgarantien und Abschreckung zu vertreten ist vorrangig Sache des Präsidenten. Diplomatie und Verteidigung sind die Domäne der Exekutive. Zwar dürfte sich in Pentagon und Militär heftiger Widerstand gegen eine Umwälzung des über 70 Jahre gewachsenen Systems aus Allianzen und Militärbeziehungen regen, doch das letzte Wort hat der oberste Befehlshaber.

Gegenwehr im Kongress provoziert Trump mit Andeutungen, er werde eine Einigung mit Russlands Präsidenten Wladimir Putin anstreben und die Beziehungen zu Russland normalisieren, ohne dafür Bedingungen zu nennen. Sein Desinteresse daran, rechtsstaatliche Prinzipien, Menschenrechte oder völkerrechtliche Normen einzuhalten, steht im Einklang mit seinen Sympathien für autoritäre Herrscher. Gerade im Umgang mit Russland führen solche Positionen zu Konflikten mit den außenpolitischen Falken, die unter den Republikanern im Kongress stark vertreten sind. Sie könnten versuchen, Trump mit legislativen Maßnahmen daran zu hindern, die Sanktionen gegen Russland aufzuheben – was eine Voraussetzung für die Normalisierung der Beziehungen wäre.

### **Folgen für Europa**

Für Europa kommt es nun darauf an, sich von einem Präsidenten Trump nicht noch weiter spalten zu lassen. Bisher gibt es wenig Anzeichen dafür, dass Trump dieses Ziel aktiv verfolgt. Doch die wechselseitigen Sympathien zwischen seinem Lager und populistisch-nationalistischen Kräften in Europa lassen vermuten, dass die abnehmende ordnungspolitische Rolle Washingtons keineswegs mehr Geschlossenheit in der EU zur Folge haben muss. Trump scheint nur die Sprache unnachgiebigen Handelns zu verstehen. Deshalb wird deutsche Außenpolitik sich daran gewöhnen müssen, mit harten Bandagen zu kämpfen. Sollten tatsächlich offene Konflikte zwischen den USA und Deutschland bzw. Europa aufbrechen, kann es nicht schaden, sich zuvor Reichweite und Grenzen des eigenen Einflusses bewusst gemacht zu haben.

# Ostasien: Konfliktnavigation als Normalfall

Hanns Günther Hilpert / Gudrun Wacker

In Asien herrscht Frieden. Von einigen kleineren Scharmützeln abgesehen, gab es hier seit dem chinesischen Feldzug gegen Vietnam 1979 keine kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Staaten mehr. Ungelöste Konflikte sind nicht offen ausgebrochen oder gar militärisch eskaliert. In der Region wurde relativ erfolgreich Konfliktmanagement – wenn auch keine Konfliktlösung – betrieben.

Eine so lange Friedensperiode ist für Asien eine historische Anomalie. Es bleibt dem Urteil des Beobachters überlassen, welche Erklärung dafür er am überzeugendsten findet – die liberale Deutung (wachsender wirtschaftlicher Wohlstand und Interdependenz), die Lesart der realistischen Schule (stabile Kräftegleichgewichte) oder strukturalistische Ansätze (gemeinsame Normen und Identitäten, verantwortungsvolle Eliten).

Allerdings nehmen die Zweifel zu, ob der Frieden nachhaltig und dauerhaft ist. Die realistische Erklärungshypothese des starken Mächtegleichgewichts gerät ins Wanken. Denn nirgendwo sonst wird dermaßen aufgerüstet wie in Asien. Die sino-amerikanische Großmacht-Rivalität spitzt sich durch Chinas politischen und wirtschaftlichen Aufstieg zu, und sie legt sich als dunkler Schatten über die gesamte Außen- und Sicherheitspolitik der Region. China ist zentraler Akteur in allen größeren Konflikten Ostasiens, während die USA unmittelbar oder mittelbar involviert sind.

## (Dauer-)Brennpunkte in Ostasien

In der Region gibt es vier Konfliktherde, die schon seit Jahrzehnten schweben und das Potential für eine gewollte oder ungewollte militärische Eskalation besitzen: die koreanische Halbinsel mit Pjöngjangs Nuklear- und Raketenprogramm; die historisch belasteten Streitigkeiten zwischen Japan und China um Inseln im Ostchinesischen Meer; das von Peking beanspruchte, de facto aber unabhängige Taiwan; und schließlich die konkurrierenden maritimen Ansprüche im Südchinesischen Meer.

Diese Konflikte werden bislang eher gemanagt, als dass um ihre Lösung gerungen würde. Wesentliche Gründe dafür sind, dass entweder mindestens einer der involvierten Akteure auf Zeit setzt, um seine Ausgangsposition zu verbessern (Pjöngjang bei seiner nuklearen Rüstung, Peking im Südchinesischen Meer), oder einer der Akteure an der Wahrung des Status quo interessiert ist (Japan im Fall der Inseln im Ostchinesischen Meer, Taiwan hinsichtlich seiner Eigenständigkeit). Überdies ist China zumindest in der Vergangenheit immer dafür eingetreten, zunächst eine Einigung bei den einfacheren Problemen anzustreben und die schwierigeren aufzuschieben. Und die USA gingen lange davon aus, dass ihr Doppelkurs einer Einbindung und Eindämmung Chinas (»conengagement«) die Stabilität der Region sicherstelle. Indes mehren sich die Stimmen, die diese Annahme bezweifeln.

## USA und China: Konkurrierende regionale Ordnungsvorstellungen

Die USA und China sind wirtschaftlich eng miteinander verflochten. Dennoch wächst die beiderseitige Rivalität – zwischen einer etablierten Macht, die den Westpazifik militärisch dominiert, und einem aufsteigenden Akteur, der eigene Hegemonialansprüche in der Region erhebt. Die USA betrachten ihre nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Verteidigungsallianzen (mit Japan, Australien, Südkorea, eingeschränkt Philippinen) und Sicherheitskooperationen (mit Taiwan, Singapur, Vietnam) als unverzichtbar für Stabilität und Frieden in Asien. China dagegen hält diese Bündnisse für ein Relikt, das einer »umfassenden und kooperativen« Sicherheitsarchitektur im Wege steht. Aus Sicht Pekings erzeugen die USA zusätzliche Spannungen, statt zur Stabilität beizutragen. Die chinesischen und die amerikanischen Ordnungsvorstellungen für die Region sind einander diametral entgegengesetzt, ebenso die Maßnahmen, mit denen sie verwirklicht werden sollen. In der Handels- und Wirtschaftspolitik verfolgen USA und China Projekte, die den anderen nicht einbeziehen oder von ihm abgelehnt werden – auf amerikanischer Seite mit dem Freihandelsabkommen Trans-Pacific Partnership (TPP), auf chinesischer mit der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) und den »neuen Seidenstraßen«.

Die gegenseitige Wahrnehmung lässt sich vereinfacht so darstellen: Washington ist überzeugt, dass Peking daran arbeite, die USA aus der Region zu verdrängen bzw. ihnen den Zugang dorthin zu erschweren. China wiederum glaubt, die USA betrieben eine Einkreisungspolitik, um seinen Aufstieg zu bremsen und Amerikas hegemoniale Stellung zu bewahren. Zwischen beiden herrscht ein »strategisches Misstrauen«, was die Absichten der Gegenseite betrifft.

Diese Grundkonstellation besteht schon seit den späten 1990er Jahren. Allerdings hat sich ihre Dynamik in zwei Schüben erheblich verändert – zunächst 2008/2009 mit der globalen Finanzkrise, dann 2012/2013 nach dem Machtantritt des chinesischen Staats- und Parteichefs Xi Jinping. Hatte China sich in der Vergangenheit außenpolitisch zurückgehalten, so verhielt es sich nun deutlich selbstbewusster und aktiver. Dieser Kurs zeigte sich in einer Mischung aus eigenen Initiativen (neue internationale oder regionale Institutionen) und Gestaltungsanspruch in bestehenden Foren (etwa der G20). Dabei hat das Land seine globalen und regionalen Ordnungsvorstellungen nicht explizit ausbuchstabiert; klar ist aber, dass Peking mehr Mitsprache wünscht, teils auch mehr Mitgestaltung, wobei reformerische Ansätze und revisionistische Experimente gleichzeitig verfolgt werden. Chinas Kurs impliziert den Willen, die regionale und internationale Ordnung, wie sie von den USA geführt und dominiert wird, grundlegend zu transformieren – ohne dass Gestalt oder regulativer Rahmen der angestrebten Neuordnung bereits definiert wären. Mit der Wahl Donald Trumps zum amerikanischen Präsidenten könnte ein weiterer Einschnitt erfolgen, sollte er seine Ankündigungen wahrmachen, das TPP-Abkommen nicht abzuschließen, einen Handelskrieg mit China nicht zu scheuen und die US-Allianzen auf den Prüfstand zu stellen.

## Konfliktmanagement und seine Risiken

Die Zweifel am Fortbestand der Pax Americana wachsen also, während eine neue regionale Ordnung noch nicht gefunden ist. Beide Seiten stecken unterdessen ihre Positionen ab und versuchen – wie in einem Go-Spiel – diese zu sichern und graduell auszubauen. Die USA haben ihre strategische Hinwendung nach Asien (»pivot to Asia«) proklamiert und gegenüber Japan bekräftigt, dass die umstrittenen Senkaku/Diaoyu-Inseln unter den bilateralen Bündnisvertrag fallen; sie installieren in Südkorea ein gegen Pjöngjang gerichtetes Raketenabwehrsystem und bestehen in maritimen Gebieten, die Peking beansprucht, auf der Freiheit der Schifffahrt. China hat unilateral eine Luftüberwachungszone im Ostchinesischen Meer verkündet, von ihm besetzte Felsen und Riffe im Südchinesischen Meer zu militärischen Festungen ausgebaut und das internationale Schiedsgericht für nicht zuständig erklärt, das von den Philippinen zur Klärung umstrittener maritimer Fragen angerufen wurde.

Zugleich aber haben sich Amerika und China bislang bemüht, eine offene Auseinandersetzung oder eine (unbeabsichtigte) militärische Eskalation zu vermeiden – wohlwissend, dass im Konfliktfall beide Seiten angesichts ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Verflechtung großen Schaden nehmen würden. Während die Großmacht-Rivalität also weiterschwelt und die regionalen Konflikte ungelöst bleiben, verlegen sich Washington und Peking darauf, ihre bilateralen Beziehungen pragmatisch zu managen. Unter anderem geschieht das durch eine Vielzahl von Dialogen, durch Abstimmung in einzelnen Bereichen (etwa Klimapolitik) und gerade auch durch militärischen Austausch. Letzterer steckt zwar noch in den Anfängen, hat sich in jüngerer Zeit aber verstetigt. Dies betrifft etwa regelmäßige Treffen, eine begrenzte chinesische Beteiligung an US-geführten Manövern oder Abkommen über ungeplante Zusammentreffen.

Es wird grundlegend von den USA und China sowie ihrem bilateralen Verhältnis abhängen, ob Frieden und Stabilität in Asien Bestand haben werden. Dabei sind die Rahmenbedingungen gar nicht so schlecht, dass es beiden Seiten gelingt, ihre Rivalität auch künftig friedlich auszutragen. Zwar verfügt die Region über keine verbindliche multilaterale Sicherheitsarchitektur, deren Ordnungsrahmen von Peking und Washington akzeptiert würde. Doch beide Mächte navigieren in einem für Frieden und Stabilität durchaus zuträglichen Umfeld, in dem sowohl die liberalen wie die strukturalistischen Erklärungsansätze ihre Gültigkeit behalten: Erstens haben sich alle Länder der Region (außer Nordkorea) dem Ziel wirtschaftlicher Entwicklung verschrieben. Es ist allgemeiner Konsens in Asien, dass die Politik den Auftrag habe, Wachstum und Wohlstand zu fördern. Zweitens haben sich die regionalen Länder in der Diplomatie normativ auf einen kooperativen, konsensualen »ASEAN Way« verpflichtet. Und drittens hat die multidimensionale Zusammenarbeit in der Region Netzwerke entstehen lassen, die bei Bedarf für Backchannel-Diplomatie zur Verfügung stehen.

Dennoch gibt es erhebliche Unwägbarkeiten. So ist kaum vorstellbar, dass China eine endgültige Loslösung Taiwans akzeptiert, oder dass die USA

sich damit abfinden, wenn Nordkorea in wenigen Jahren über nuklear bewaffnete Interkontinentalraketen verfügt. Zudem sind mit dem Wahlsieg Trumps die Zweifel an der Verlässlichkeit der USA als Sicherheitspartner gewachsen. Die Region als Ganzes steht vor der Aufgabe, einen Ordnungsrahmen zu entwickeln, der die laufende Kräfteverschiebung zugunsten Chinas und zu Lasten Amerikas angemessen auffängt. Gelingt dies nicht, droht eine Destabilisierung der Region.

### **Jenseits von Asien**

Die amerikanisch-chinesische Großmacht-Rivalität beschränkt sich nicht auf die Region, sondern ist auch jenseits von Asien wirkmächtig. So hat Peking mit den »neuen Seidenstraßen« eine Initiative vorgelegt, die weit über die eigene Nachbarschaft hinausreicht. Zudem besitzt China durch seine Auslandsinvestitionen auf der ganzen Welt wirtschaftliche und damit auch sicherheitspolitische Interessen. Ebenso hat das Land sein Engagement bei internationalen Friedenseinsätzen und in der Konfliktvermittlung deutlich intensiviert. Auf globaler Ebene bringt China eigene Gestaltungsvorschläge ein, etwa im Bereich Cyberspace.

Russland hat sich im neuen Spiel der Großmächte erkennbar auf die Seite Chinas geschlagen, ungeachtet eines fortbestehenden Misstrauens gegenüber dessen möglichen Hegemonialabsichten in Zentral- und Nordasien. Anders als im Kalten Krieg stehen Russland und China einander heute näher als jedes Land für sich den USA. Weder kritisieren Peking und Moskau einander wegen Menschenrechtsverletzungen, noch müssen sie befürchten, der jeweils andere könnte Oppositionsgruppen im eigenen Land unterstützen. Wie gemeinsame Militärmanöver im Mittelmeer und im Südchinesischen Meer zeigen, sind sich beide Seiten strategisch nähergekommen. Russland und China verbindet eine veritable Interessenkonvergenz; diese richtet sich sowohl gegen den globalen Hegemonialanspruch der USA als auch gegen das universelle Postulat einer liberalen, regelbasierten Ordnung für die internationale Politik.

Die Position Europas in diesem Mächtenspiel ist noch unbestimmt. Einerseits haben sich die EU und ihre Mitgliedstaaten dem chinesischen Mitgestaltungsanspruch gegenüber offener gezeigt als die USA, wie das Beispiel der AIIB zeigt. Andererseits ist Europa unter den letzten Verfechtern einer internationalen Ordnung, in der gleiche Regeln für alle und überall gelten sollen. Bei dem machtbewusst denkenden und handelnden China wird Europa nur dann Gehör finden, wenn es kohärent auftritt und willens ist, sein außen- und handelspolitisches Instrumentarium aktiv gegen Widerstände einzusetzen. Die Europäer sollten gegenüber Asien zumindest in der Lage sein, ihre Rüstungsexportpolitik und ihr Abstimmungsverhalten in internationalen Gremien zuverlässig zu koordinieren.

# Vom Getriebenen zum »Gestalter«: Russland in internationalen Krisenlandschaften

*Sabine Fischer*

Russland besitzt heute mehr Einfluss auf internationale Krisen, als dies in den letzten 25 Jahren je der Fall war. Das Land hat seinen Handlungsmodus grundlegend verändert und seinen Handlungsradius deutlich erweitert. Im Jahr 2016 zeigt sich Russland als Akteur, der Konflikte jenseits seiner Grenzen im eigenen Interesse entscheidend mitgestalten kann.

## Russlands Rollenwechsel seit Zerfall der Sowjetunion

Nicht immer besaß die russische Politik eine solche Gestaltungsmacht. Während der 1990er Jahre waren die ungelösten Territorialkonflikte in den neuen Nachbarstaaten eine unmittelbare Bedrohung für Russland. Angesichts der eigenen staatlichen Schwäche galt die Instabilität der umliegenden Regionen als Sicherheitsrisiko. Russland war jedoch auch in dieser Phase niemals nur »Objekt« äußerer Bedrohung. Vielmehr nutzte es die Konflikte von Beginn an, um die betroffenen Nachbarstaaten unter Druck zu setzen. Jenseits der ehemaligen Sowjetunion wurde Moskau damals kaum aktiv. Zwar kritisierte Russland die westliche Politik und das Vorgehen der Nato im ehemaligen Jugoslawien. Doch seine Gestaltungsmacht reichte weder politisch noch militärisch oder wirtschaftlich aus, um diese Konflikte maßgeblich beeinflussen zu können.

Anfang der 2000er Jahre wandelte sich die Bedrohungswahrnehmung von Russlands politischer Elite grundlegend. Als größte Gefahrenquelle galt nun, dass westliche Bündnisse in die russische Nachbarschaft hinein ausgedehnt wurden. Dieser »Einkreisung« suchte Russland entgegenzuwirken. Es machte sich zunehmend bestehende Territorialkonflikte zunutze, um zu verhindern, dass benachbarte Staaten sich nach Westen orientieren. Der Kurs Moskaus oszillierte dabei zwischen Wahrung des Status quo und Schaffung neuer Konfliktbedingungen. Letzteres geschah etwa durch die Anerkennung Abchasiens und Südossetiens nach dem russisch-georgischen Krieg von 2008, mit dem militärische Mittel wieder zum Bestandteil russischer Politik im postsowjetischen Raum wurden. Gleichzeitig verstärkten sich zwischen Moskau und seinen westlichen Partnern die Meinungsverschiedenheiten über internationale Krisen und Konflikte. Einen ersten Höhepunkt hatte dabei bereits der Nato-Einsatz gegen Serbien 1999 markiert. Weitere Entfremdung brachten der Irak-Krieg 2003 und die Libyen-Intervention 2011. Die Reaktion Russlands blieb allerdings auf die politische Ebene beschränkt. Zum einen fehlten ihm die militärischen Kapazitäten, um selbst in die Konflikte einzugreifen. Zum anderen hatte es nach wie vor starkes Interesse, einen Bruch mit dem Westen zu vermeiden.

Mit der Krim-Annexion und dem Krieg im Donbas erreichte die russische Politik eine dritte Phase. Moskau schuf durch die Intervention zwei



neue Konflikte, um Ziele zu erreichen, die zuvor mit politischen Mitteln nicht durchzusetzen waren. Anders als in Russland behauptet, zeichneten sich weder auf der Krim noch im Osten der Ukraine bürgerkriegsähnliche Entwicklungen oder gar ein »Genozid« an der russischen Bevölkerung ab, nachdem der ukrainische Präsident Janukowytsch im Februar 2014 gestürzt worden war. Es bedurfte russischer Einmischung, um die Situation eskalieren zu lassen. Im Fall der Krim ging es Moskau vor allem darum, die strategische Kontrolle über die Schwarzmeerflotte und die Gefolgschaft der russischen Bevölkerung zu sichern. Der Konflikt im Donbas wiederum dient dazu, die Ukraine politisch zu destabilisieren.

Auch der russische Militäreinsatz auf Seiten des syrischen Regimes bedeutet eine Zäsur. Zum ersten Mal seit dem Afghanistan-Krieg der 1980er Jahre hat Moskau sich auf einen Militäreinsatz außerhalb der Grenzen der einstigen Sowjetunion eingelassen. Zwar gab es im Februar 2016 einen Teilabzug russischen Militärs aus Syrien. Doch ein Ende der Kampagne lässt sich nicht absehen. Moskaus Ziel ist es, einen weiteren vom Westen kontrollierten »Systemwechsel« im Nahen Osten zu verhindern, sich Mitbestimmung bei der Neuordnung der Region nach Ende des Krieges zu sichern, den sogenannten Islamischen Staat zu bekämpfen und aus der internationalen Isolation auszubrechen.

Russland wurde also vom schwachen Krisennavigator zum aktiven Gestalter bzw. Urheber internationaler Konflikte. Es hat Krisen zusehends systematischer genutzt und zuletzt durch Intervention neue Konflikte geschaffen, um politische Ziele zu erreichen. Auch jenseits der unmittelbaren Nachbarschaft, im Syrien-Krieg, wurde Moskau militärisch aktiv, statt nur wie früher die westliche Politik zu kritisieren. Russland bewegt sich hier in einem hochkomplexen Konflikt, über den es keine Kontrolle hat. Dabei riskiert das Land – wie etwa auch durch Militärmanöver im Ostsee-Raum – eine direkte militärische Konfrontation mit der Nato bzw. den USA.

## Was steht hinter der russischen Politik?

Drei Faktoren beeinflussen die russische Politik in internationalen Krisen und Konflikten.

*1. Russisches Weltbild und Selbstwahrnehmung:* Aus russischer Perspektive sind die internationalen Beziehungen von einem starken Ungleichgewicht geprägt. Demnach beansprucht der Westen unter Führung der USA eine unipolare Hegemonie, obwohl die Struktur des internationalen Systems eigentlich polyzentrisch ist. Russland sieht darin eine Fehlentwicklung, die es korrigieren will. Eine »Demokratisierung« des internationalen Systems wäre erst erreicht, wenn ein Gleichgewicht zwischen allen bestehenden Großmächten existiert. Das Weltbild der politischen Elite Russlands wird vom Denkansatz des Realismus geprägt. Ihm zufolge ist es die Struktur des internationalen Systems, die Handeln und Interessen von Staaten bestimmt, nicht deren innere Beschaffenheit. »Revolutionen« sind damit ein bloßer Vorwand des Westens, um seinen Herrschaftsanspruch zu legitimieren. Innerstaatliche Umwälzungen können vor diesem Hintergrund nur Ergeb-

nis westlicher Systemwechsel-Politik sein. Das gilt sowohl für die Ukraine als auch für Syrien. Darüber hinaus, so das Argument, richtet sich diese Politik in letzter Konsequenz gegen Russland selbst. Im Mittelpunkt der russischen Selbstwahrnehmung steht damit – auch bei internationalen Krisen und Konflikten – die Verteidigung Russlands und der restlichen Welt gegen amerikanischen Interventionismus. Europa hat aus Moskauer Sicht immer weiter an Handlungsautonomie eingebüßt und gilt mittlerweile als bloßes Anhängsel der USA.

*2. Fähigkeiten und Interessen:* Russland hat im letzten Jahrzehnt seinen Handlungsradius erweitert und sein Instrumentarium ausgebaut. Dies betrifft vor allem militärische Mittel sowie Instrumente hybrider Kriegführung. Im postsowjetischen Raum, wo sich Interessen und Einfluss des Landes konzentrieren, wird militärisches Vorgehen für Moskau zunehmend attraktiv. Denn Russland ist wirtschaftlich schwach, besitzt aber große militärische Übermacht. Auch außerhalb des postsowjetischen Raums baut Moskau seine Fähigkeiten zur Machtprojektion aus – durch Verstärkung der russischen Militärpräsenz im Schwarzen Meer, im Mittelmeer oder in der Arktis, ebenso durch eine Neubewertung und rhetorische Betonung atomarer Waffen. Doch bleiben hier sowohl die Interessen als auch die Möglichkeiten des Landes eng begrenzt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass Russland auch in Zukunft auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion, auf dem europäischen Kontinent sowie in Nah-/Mittelost weitaus aktiver und relevanter sein wird als in anderen Weltregionen.

*3. Verknüpfung von Innen und Außen – Wahlen 2018:* Außenpolitik ist für die russische Führung ein wichtiges Instrument geworden, um nationale Größe zu demonstrieren und so innenpolitische Legitimation zu gewinnen. Russland befindet sich in einer längerfristigen Rezession, die strukturell bedingt ist und nur durch tiefgreifende Reformen wirtschaftlicher wie politischer Art überwunden werden könnte. Dass entsprechende Schritte eingeleitet werden, ist jedoch unwahrscheinlich, vor allem weil im März 2018 die nächste Präsidentschaftswahl ansteht. 2017 wird der wirtschaftliche und sozio-ökonomische Druck in Russland steigen, und mit ihm die Gefahr, dass Außenpolitik weiter zur Legitimationsbeschaffung genutzt wird. Angesichts schrumpfender Ressourcen dürfte Russland in Eurasien auch weiterhin dort intervenieren, wo es seine Interessen, sein Prestige und seinen Einfluss gefährdet sieht. Außerhalb der Region bleibt die russische Politik, wie in Syrien, von Opportunitäten abhängig. Am wahrscheinlichsten ist damit, dass Russland in Konflikte eingreifen wird, die sich in seiner erweiterten Nachbarschaft abspielen – also in Osteuropa, Zentralasien sowie Nah- und Mittelost.

## Schlussfolgerungen

Russlands Bedeutung als Akteur in internationalen Krisenlandschaften hat enorm zugenommen. Dieser Trend wird sich höchstwahrscheinlich auch in Zukunft fortsetzen. Gleichzeitig ist es so schwer wie nie seit Ende des Kalten Krieges, sich mit dem Land über internationale Konflikte zu verständi-

gen. Dies liegt an der tiefen Vertrauenskrise in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen. Noch wichtiger jedoch ist die fundamental gegensätzliche Wahrnehmung internationaler Konflikte. Sie führt zu wechselseitigen Schuldzuweisungen und macht es unmöglich, gemeinsame Lösungskonzepte zu entwickeln. Es ist wenig wahrscheinlich, dass die russische Politik sich in absehbarer Zeit grundlegend ändern wird. Deutschland und die EU sollten sich darauf einstellen und drei Grundlinien folgen:

1. Die EU kann sich nicht auf die von Russland gewünschte Neuaufteilung Europas in Einflusszonen einlassen, ohne eigene Normen und Werte zu unterlaufen und weitere Instabilität in ihrer Nachbarschaft zu riskieren. Völkerrechtswidriges und unmenschliches Handeln Russlands in Konfliktregionen kann ebenso wenig geduldet werden. Die westliche Politik muss auch weiterhin – den jeweiligen Krisensituationen angepasst – aus einer Mischung von klaren Botschaften, Sanktionen gegen völkerrechtswidriges Verhalten und Dialog-Angeboten bestehen. Falls die neue US-Administration den bisherigen Kurs verlassen will, gilt es, diese europäische Position zu wahren und entsprechend auf Washington einzuwirken.

2. Zugleich sollte sich europäische Politik bemühen, den russischen »Selbstverteidigungsdiskurs« nicht unnötig anzustacheln. Herablassende oder unangebracht offensive Rhetorik gegenüber Russland ist zu vermeiden. Deutsche und europäische Akteure sollten ruhig und gelassen reagieren, wenn die staatlich kontrollierten Medien des Landes Behauptungen verbreiten, Russland und der Westen stünden kurz vor einem Krieg. Dabei aber dürfen notwendige Rückversicherungs- und Abschreckungsmaßnahmen, etwa im Baltikum, nicht aus dem Blick geraten. Im militärischen Bereich bedarf es dringend neuer Vereinbarungen zwischen der Nato und Russland, um nichtintendierte Eskalationen zu vermeiden, sowie vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen im Rahmen der OSZE.

3. Angesichts der großen Divergenzen wird es auch zukünftig schwierig sein, gemeinsam mit Russland Konfliktlösungen zu fördern. Deutschland und die EU sollten sich deshalb darauf konzentrieren, Konfliktmanagement auf der lokalen Ebene zu betreiben sowie humanitäres Leid zu lindern. Die internationalen Verhandlungen über den Syrien-Krieg werden in den kommenden Monaten vor allem davon abhängen, wie sich das Verhältnis zwischen Russland und den USA entwickelt. In der Ukraine ist angesichts der gespannten Lage besonderes Augenmerk auf Deeskalation und Konfliktprävention zu legen. Auch bei der Auseinandersetzung um Bergkarabach müssen alle beteiligten externen Akteure weiter versuchen, die feindlichen Parteien zu mäßigen. Was Regionen angeht, die Schauplatz künftiger Krisen sein könnten – etwa Zentralasien –, gilt es schon jetzt, den Dialog mit Russland, aber auch mit China zu suchen. Dadurch könnten sich die negativen Konsequenzen möglicher politischer Destabilisierung abmildern lassen.

# **Drohende Instabilität in Russlands südlicher Peripherie**

*Sebastian Schiek / Franziska Smolnik / Kirsten Westphal*

Russlands südliche Peripherie – Zentralasien und der Südkaukasus – erlebt einen tiefgreifenden Wandel. Sicherheitspolitisch befindet sich die Region nach wie vor im russischen Orbit. Das Ende einer Phase hoher Energiepreise stürzt sie jedoch in eine tiefe Krise: Erstens wirkt sich die Stagnation der russischen Wirtschaft auf die gesamte Region aus. Zweitens müssen Russland wie auch die anderen energieexportierenden Staaten (Aserbaidschan, Kasachstan, Turkmenistan) ein neues Wachstumsmodell suchen. Während der Westen dabei eine relativ geringe Rolle spielt, bleibt China ein Hoffnungsträger für wirtschaftliche Wachstumsimpulse.

Die anhaltende Wirtschaftskrise, der weitverbreitete Autoritarismus und eine mögliche religiöse Radikalisierung ergeben eine brisante Mischung. Tiefgreifende Reformen wären nötig, doch dafür fehlt es sowohl an exogenen als auch an endogenen Impulsen. Unter Handlungsdruck führen die Regierungen punktuelle Reformen durch. Damit eröffnen sich Gelegenheiten für europäisches Engagement. Eine »echte« Demokratisierung oder Struktur-reformen in Richtung liberale Marktwirtschaft sind aber nicht zu erwarten.

Die drohende Instabilität in Russlands südlicher Peripherie bringt Deutschland und die EU in ein Dilemma: Angesichts der vielschichtigen Probleme sollte Europa zur Stabilisierung der Region beitragen. Jedes Engagement läuft jedoch Gefahr, von den Herrschaftsinteressen der autoritären und semiautoritären Eliten absorbiert zu werden.

## **Russlands Machtanspruch in der südlichen Peripherie**

Aus Sicht der autoritären Regime der Region ist Russland ein Garant für Sicherheit und regionale Stabilität. Außerdem hat Moskau mit seinem Eingreifen in Konflikte des postsowjetischen Raums klargemacht, wie risikant es sein kann, wenn Staaten dem ehemaligen Hegemon ihre Loyalität entziehen. Auch symbolisch beansprucht Russland Zentralasien und den Südkaukasus als privilegierte Einfluss-sphäre.

Institutionell verankert ist Russlands Sonderstellung in zwei regionalen Organisationen. Auf ökonomischer Ebene ist das die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU), die im Januar 2015 aus Zollunion und Gemeinsamen Wirtschaftsraum hervorging und auch einen gemeinsamen Energiemarkt umfassen soll. Mitglieder sind neben Russland Belarus, Kasachstan, Armenien, Kirgistan und auf lange Sicht Tadschikistan.

Als sicherheitspolitisches Instrument hat Russland bereits 2002 die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) ins Leben gerufen. Das Militärbündnis besteht aus Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgistan, Armenien und Tadschikistan. In den beiden letztgenannten Staaten unterhält das russische Militär je einen Stützpunkt.

Russland projiziert seine militärische Macht aber auch auf jene Staaten der Region, die nicht der OVKS angehören. In den südkaukasischen Territorialkonflikten gelingt ihm das, indem es sowohl Konfliktpartei als auch Vermittler ist. Im Fall des euro-atlantisch orientierten Georgien verfügt Russland durch seinen Einfluss in den De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien über einen sicherheitspolitischen Hebel.

### **Neukartierung der Energiemärkte und Preisverfall mit Folgen**

Die Staaten der Region werden sich auf einen umfassenden Strukturwandel vorbereiten müssen. Fanal dafür ist der seit 2014 schwache Ölpreis, der vor allem die energieexportierenden Länder mit ihren Rentenökonomien in Bedrängnis bringt. Er könnte vom Ende des energiebasierten Wachstumsmodells zeugen, denn die Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens würde die Kohlenwasserstoffvorkommen langfristig entwerten. Mittelfristig wird sich die Förderung in Nachbarländer mit geringeren Erschließungskosten wie den Iran verlagern.

Der Preisverfall betrifft in erster Linie Russland, Aserbaidshan, Kasachstan und Turkmenistan. Wegen der ökonomischen Verflechtung mit Russland hat er aber auch Folgen für die ressourcenarmen Länder Armenien, Kirgistan und Tadschikistan, in geringerem Maße für Georgien.

Nicht nur birgt der Strukturwandel Risiken für Russland und seine südliche Peripherie, fußen doch die politischen Ordnungen der Rentierstaaten auf der Verteilung bisher üppiger Einnahmen aus dem Verkauf von Energieträgern. Er beschleunigt auch geoökonomische und geopolitische Verschiebungen. Im Energiesektor zeigt sich dies zunächst in einer Neukartierung der Energieräume und der Pipelines. Hier konkurrieren Russland, China und Europa um Energieströme und Ordnungsmuster.

### **Machtverschiebungen zwischen den regionalen Großmächten**

Während Russland sicherheitspolitisch unangefochten bleibt, schmälern niedriger Ölpreis und schwacher Rubel seine Möglichkeiten, mit Investitionen Einfluss zu sichern. Sein großes Integrationsprojekt, die EAWU, bleibt hinter den Erwartungen zurück. Gerade die Länder ohne nennenswerte Rohstoffexporte – Armenien, Kirgistan, Tadschikistan, Usbekistan, aber auch Georgien – leiden unter abnehmenden Überweisungen der Arbeitsmigranten aus Russland.

China hingegen baut seine wirtschaftliche Präsenz in Zentralasien und auch im Südkaukasus aus. Mittlerweile ist es wichtigster Handelspartner und Hauptenergieabnehmer einiger zentralasiatischer Länder. Zudem beteiligt es sich an Förderprojekten und sorgt sukzessive dafür, dass es als Gegenleistung für Kredite künftig Öl und Gas zu kalkulierbaren Preisen erhält. Auch Chinas Handel mit den südkaukasischen Ländern wächst weiter.

Markenzeichen chinesischen Engagements in Zentralasien und im Kaukasus ist der »Silk Road Economic Belt« (SREB), ein Teil von Chinas außenpolitischem Projekt »One Belt, One Road« (OBOR). Kern des SREB ist der

Transit von Handelsgütern per Bahn nach Westeuropa und damit eine reduzierte Abhängigkeit von der Seeroute. Es geht um die Weltmarktanbindung und Entwicklung des chinesischen Westens, den Export von Überkapazitäten und die Sicherung der Energie- und Lebensmittelversorgung. Im Oktober 2016 gab Peking seine bevorzugten Transitstrecken bekannt. Sie laufen durch alle zentralasiatischen Staaten und vernetzen diese so auch besser untereinander. Außen vor bleiben Tadschikistan und Armenien. Die Routen des zentralasiatischen Korridors treten in Konkurrenz zum nördlichen Korridor durch Russland.

### **Konkurrenz oder Kooperation?**

Welche Folgen haben diese Kräfteverschiebungen für die Region? Erstens ist das Verhältnis der beiden Großmächte Russland und China bisher noch eher von Kooperation und Arbeitsteilung denn von Konkurrenz geprägt. Die 2016 abermals von China vorgeschlagene Freihandelszone im Rahmen der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) hat zum ersten Mal Chancen auf Verwirklichung, da Russlands Widerstand wegen der Wirtschaftskrise erlahmt ist. Längerfristig aber könnte mehr Wettbewerb zwischen China und Russland die Staaten in dessen südlicher Peripherie in Zwangslagen bringen, etwa dann, wenn sie ihre Kontrolle über Infrastrukturen gegeneinander ausspielen. Aneinandergrenzende oder überlappende Märkte und Regulierungsräume wie die der EAWU, der von der EU propagierten Energiegemeinschaft und OBOR könnten zudem Streitigkeiten im zentralen Feld der Energiepolitik nach sich ziehen.

Zweitens spielen Europa und die USA in Zentralasien keine prononcierte Rolle und fehlen damit als externe Partner. Ob die revidierte Zentralasienstrategie Bedeutung und Sichtbarkeit der EU erhöhen kann, muss sich erst zeigen. Auch im Südkaukasus nimmt der westliche Einfluss ab, wobei Georgien eine Sonderrolle zukommt. In den 1990er Jahren unterstützten die USA den Bau von Ölpipelines, die nicht allein von Russland kontrolliert wurden. Heute aber verfolgen die USA wegen ihrer hohen Eigenförderung durch Fracking kein direktes energiepolitisches Interesse in der Region mehr. Gleichzeitig bauen neben China andere Staaten ihr Engagement aus, darunter der von internationalen Sanktionen befreite Iran. Wie im Fall der Türkei, die nach zwischenzeitlicher Konfrontation wieder einen Kurs der Annäherung an Russland steuert, ist aber noch unklar, ob beide Akteure mittelfristig eine Herausforderung für Moskaus Einfluss in der Region darstellen werden.

### **Herausforderungen für die Staaten**

Alle Staaten in der südlichen Peripherie sind unmittelbar von Russlands Wirtschaftskrise betroffen. Zu dieser vermutlich noch länger andauernden Krise gesellt sich Chinas aktuelle Wachstumsschwäche. Sinkende Haushaltseinkommen in der Mittelschicht und ein Anstieg der Armutsraten sind die Folgen.

Vor allem die Rentierstaaten Aserbaidshan, Kasachstan und Turkmenistan müssen langfristige Alternativen zum Energieexport finden. Neben Einsparungen sind sie intern auf der Suche nach neuen Einnahmequellen, halten aber auch Ausschau nach ausländischen Investoren. Deswegen haben die meisten Regierungen partielle Reformen angestoßen. Sie umfassen (Teil-)Privatisierungen, Korruptionsbekämpfung oder Zollmodernisierung. Wie rasch sie sich umsetzen lassen, ist aber ebenso ungewiss wie ihre mittelfristige Wirkung.

Insgesamt ist vorerst keine Abkehr von Autoritarismus und oligarchischem Kapitalismus zu erwarten. Stattdessen setzen die Staaten auch auf mehr Repression sowie stärkere Kontrolle über den Islam. Religiöse Radikalisierung ist in den Ländern mit muslimischen Gesellschaften zwar kein Massenphänomen, aber doch eine reale Gefahr. Gleichzeitig dient »Terrorismusbekämpfung« weiterhin als Rechtfertigung dafür, Freiheitsrechte einzuschränken.

### **Europas Dilemma und Chance**

Die Herausforderungen für die Region sind immens, aber Reformen wird es nur allmählich geben. Weder China noch Russland dürften ordnungspolitische Reformimpulse setzen. Europa ist an einer Stabilisierung der Region interessiert. Und auch die (semi)autoritären Staaten in Russlands südlicher Peripherie wünschen sich mehr europäische Präsenz – allerdings für ihre eigenen Zwecke, nämlich für wirtschaftliche Diversifizierung und als Gegengewicht zu Russland und China.

Die Akzente, die Europa etwa in der revidierten Zentralasienstrategie und der Östlichen Partnerschaft gesetzt hat, sind richtig. Fortgeführte Rechtsstaatsdialoge könnten die Staaten gerade jetzt in ihren Reformen unterstützen und sie für Investoren aus westlichen Ländern attraktiver machen. Die USA jedoch werden dabei als Partner zumindest mittelfristig ausfallen. Angesichts der Neukartierung der Wirtschaftsverbünde und Infrastrukturen ist es für die EU zudem von vitalem Interesse, neuen Trennlinien etwa zwischen der Energiegemeinschaft und der EAWU entgegenzuwirken. Allerdings sind Europas Einflussmöglichkeiten begrenzt. Hier findet sich die EU in einem Dilemma wieder. Mit jeder Unterstützung läuft sie Gefahr, den Autoritarismus und die oligarchischen Wirtschaftsstrukturen zu begünstigen. Eine sicherheitspolitische Kooperation ist ebenfalls heikel, auch wenn es gute Gründe gibt, bei der Eindämmung religiöser Radikalisierung und des Extremismus zu kooperieren. Möglicherweise bietet die Wirtschaftskrise aber Gelegenheiten, den Staaten zu vermitteln, dass besserer Schutz von Menschenrechten und sozialen Rechten auch der langfristigen Stabilität in der Region dient.

# Die Türkei wird Teil des Nahen Ostens

Günter Seufert

Die Staaten des Nahen Ostens befinden sich in einem rasanten Umbruch, dessen Ende nicht absehbar ist. Flüchtlingskrise und Terrorismus machen deutlich, dass Europa von den Auswirkungen dieses Prozesses unmittelbar betroffen ist. Angesichts dessen werden Befürworter wie Skeptiker des türkischen EU-Beitrittsprozesses nicht müde, die unverzichtbare Rolle des Landes für europäische Nahostpolitik zu unterstreichen. Sie tun dies unabhängig davon, ob sie die Türkei als möglichen Partner bei der Stabilisierung des Nahen Ostens oder als Pufferstaat betrachten.

Doch welche Rolle die Türkei auch immer spielen soll: Voraussetzung ist stets, dass sie als relativ stabiler Staat fortbesteht, der sich mit seiner mehrheitlich muslimischen Gesellschaft am Westen orientiert und trotz Demokratiedefiziten ein berechenbarer Partner bleibt – mithin als große Ausnahme unter den Staaten des Nahen Ostens.

Der Putschversuch vom 15. Juli 2016 und mehr noch die darauffolgenden Maßnahmen der Regierung stellen diese Annahme jedoch ernsthaft in Frage. Wir erleben das Ende der kemalistischen Republik, und Europa muss darauf im eigenen Interesse reagieren.

## Machtbalancen und Lernprozesse in der kemalistischen Republik

Die Türkei liegt an der Schnittstelle von Europa und Nahost. Jahrzehntlang haben innenpolitische Entwicklung und außenpolitische Einbindung des Landes dafür gesorgt, dass es Teil der westlichen Staatengemeinschaft war. Heute ist Europa geschwächt, während sich der Nahe Osten in fundamentaler Umwälzung befindet. Eingeläutet wurde dieser Umbruch bereits mit der Islamischen Revolution im Iran 1979. Seine kongeniale Fortsetzung fand er mit den Protesten, Aufständen und Revolutionen in den arabischen Ländern seit 2011. Denn unabhängig vom jeweiligen Verlauf der Ereignisse wurden im Iran wie später in Tunesien, Ägypten oder Libyen autoritäre Regime gestürzt, die sich ethnisch-nationalistisch, säkularistisch und modernistisch legitimierten, mit dem Westen kooperierten und oft militaristisch waren. Dieser Grundkonflikt besteht auch in Syrien. Zu Fall gebracht wurden die Regime von Volksbewegungen, in denen sich letztlich religiös-konfessionelle politische Strömungen durchsetzten, die eine anti-westliche Rhetorik pflegten und den zahlenmäßig größten identitären Block ihrer Gesellschaft repräsentieren. Die Umbrüche kamen relativ plötzlich, sie waren das Resultat einer Mobilisierung der Massen, und mit ihnen einher gingen oft gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Bevölkerung und Regime, aber auch zwischen kulturellen Mehrheiten und Minderheiten.

Die Türkei beschritt einen anderen Weg. Sie war in der Lage, muslimisches Selbstverständnis mit Demokratie, parlamentarischer Regierungs-



form und prowestlicher Orientierung zu verbinden. So außergewöhnlich war der Erfolg der Türkei, dass sie in den Jahren um 2010 allerorten als Inspiration oder gar als Modell für den Nahen Osten gefeiert wurde.

In der Türkei gab es keinen vergleichbaren Aufstand religiös-konservativer Kräfte. Dies lag daran, dass konservative Schichten bereits seit Anfang der 1950er Jahre schrittweise ins politische System des Landes integriert worden waren. Ab 1973 konnten selbst islamistische Parteien ins Parlament einziehen und sich an Regierungen beteiligen. Zugleich aber blieb die kemalistische Bürokratie-Elite aus Militär, hoher Justiz, Universitäten und Medien ein bestimmender Akteur, der den Handlungsspielraum konservativer Regierungen wirkungsvoll zu begrenzen vermochte. Die drei großen Staatsstriche des Militärs (1960, 1971 und 1980) richteten sich allesamt gegen konservative Regierungen und setzten den Primat der Bürokratie immer wieder durch. Auf diese Weise etablierte sich seit Ende des Einparteiensystems 1950 eine stets fragile, letztlich aber dauerhafte Machtbalance zwischen der von säkularen Kräften beherrschten Bürokratie und einer meist von rechtskonservativen Parteien geführten Regierung samt ihrer Parlamentsmehrheit.

Sosehr konservative Regierungen in diesem politischen System unter Vormundschaft der Bürokratie standen, konnten sie doch auch Veränderungen durchsetzen, Ressourcen des Staates zugunsten eigener Wählergruppen umverteilen und ihre Klientel allmählich in die Bürokratie integrieren. Als Folge all dessen mäßigten sich ehemals radikale politische Positionen. Als die noch heute regierende Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP) im Jahr 2004 einen Strich unter die islamistische Vergangenheit ihrer führenden Kader zog und sich als »konservativ-demokratische« Kraft neu definierte, schien dieser Prozess des Abschleifens radikaler Positionen erfolgreich abgeschlossen zu sein.

Damit war eine zweite innenpolitische Voraussetzung für den Modell-Charakter der Türkei geschaffen: die Versöhnung explizit muslimischer Identität mit parlamentarischer Politik, demokratischer Rhetorik und prowestlicher Orientierung. Außerdem hatte die Regierung ihren Spielraum deutlich erweitern können: Im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses wurde um die Jahrtausendwende das Militär allmählich aus der Politik zurückgedrängt, und Ende der 2000er Jahre fanden großangelegte Prozesse gegen die Armeeführung statt. Die Türkei schien am Ende einer langen und stillen Revolution angelangt zu sein.

## Die Grenzen der türkischen Transformation

Doch im Frühjahr und Sommer 2013 wurden die Grenzen der türkischen Transformation schmerzhaft sichtbar. Die Regierung reagierte gewaltsam auf die Proteste rund um den Istanbuler Gezi-Park, die sich zu einer landesweit ausgetragenen Kraftprobe entwickelten. Seit damals beschuldigt die AKP unablässig internationale – aber ausschließlich westliche – Kreise, die Regierung zu untergraben und die Türkei daran zu hindern, ihrer Aufgabe als Schutzmacht der (sunnitischen) Muslime des Nahen Ostens gegen west-

liche Machenschaften gerecht zu werden. Der neue Ton setzte sich durch. Mit der Marginalisierung der säkularen Opponenten hat die Regierung jedes Interesse daran verloren, demokratische Standards zu wahren. Heute hält sie ihre Wählerschaft nicht mehr dadurch zusammen, dass sie positive wirtschaftliche und soziale Ziele propagiert. Vielmehr setzt sie darauf, die Polarisierung entlang ethnischer, religiöser und konfessioneller Unterschiede zu verschärfen. Der Abbruch der Friedensgespräche mit der kurdischen PKK ist ebenso Ausdruck dieser neuen Politik wie die Islamisierung des Bildungswesens und eine zunehmend von ethnischer wie konfessioneller Gegnerschaft bestimmte Außenpolitik.

Ein solcher Kurs ist möglich, weil die alte Balance gegenüber der bürokratischen Elite zugunsten der Regierung aufgehoben wurde. Der Putschversuch von Juli 2016 verschaffte der AKP die Legitimation, die machtpolitischen Bastionen des Militärs zu schleifen. Als quasi autonomer Staat im Staate hatte der Generalstab bis dahin nicht nur den alleinigen Oberbefehl über die Waffengattungen. Er entschied auch über Beförderungen und damit über das interne Kräftegleichgewicht im Militär. Er überwachte die Militärjustiz, das militärische Gesundheitswesen, den militärischen Geheimdienst und – wichtiger noch – die ideologische Sozialisation des soldatischen Nachwuchses. Unmittelbar nach dem Putschversuch zerschlug die Regierung per Notverordnung dieses Machtzentrum. Sie entzog dem Generalstab die alleinige Befehlsgewalt über die Teilstreitkräfte und degradierte ihn vom Entscheidungszentrum zu einer Koordinierungsstelle unter Aufsicht der Politik. Das Militär verlor außerdem seine Hegemonie über den innerstaatlichen Gewaltapparat. Gegen den Widerstand des Militärs waren Spezialeinheiten der Polizei im letzten Jahrzehnt ausgebaut worden. Diese Einheiten vereitelten nun den Putschversuch, was ihre Schlagkraft eindrucksvoll vor Augen führte.

Die Justiz, ein weiterer Zweig der alten Bürokratie-Elite, geriet bereits Mitte der 2000er Jahre unter den Einfluss konservativer Kräfte. Seit Juli 2016 trafen Säuberungen mehr als 7000 Richter und Staatsanwälte. Damit ist auch die Judikative weitgehend unter Kontrolle der Regierung. Ähnliches gilt für Bildungswesen und Presse. Zwei zentrale innenpolitische Faktoren, auf denen die türkische Sonderrolle basierte, existieren also nicht mehr. Wie steht es um die außenpolitische Einbindung des Landes?

### **Brüssel gilt als irrelevant, Washington als Bedrohung**

Maßgeblich dazu beigetragen, dass die Türkei ihren prowestlichen Weg beschreiten konnte, haben zweifellos die Nato-Mitgliedschaft des Landes, Ankaras enge sicherheitspolitische Anlehnung an Washington sowie der EU-Beitrittsprozess. Obwohl ein Werk der bürokratischen Elite, wurde die 1952 eingegangene Nato-Mitgliedschaft auch von konservativen Kräften der Türkei nie ernsthaft in Frage gestellt, trotz ernsthafter Krisen rund um die Zypern-Frage. Das Assoziierungsabkommen Ankaras mit der EWG von 1963 und die türkisch-europäische Zollunion von 1995 wurden zu Eck-

pfeilern der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Der EU-Beitrittsprozess wiederum beförderte demokratische Reformen.

Inzwischen jedoch ist der Einfluss stark zurückgegangen, den der Westen durch die sicherheits- und wirtschaftspolitische Einbindung der Türkei hatte. Das betrifft besonders die EU. Mit dem faktischen Stopp des Beitrittsprozesses hat sie nicht nur den wirksamsten Hebel gegenüber der türkischen Regierung verloren, sondern auch ihren Rückhalt in der Bevölkerung des Landes. Eine wohl letzte Chance, die EU-Perspektive der Türkei zur Grundlage außen- und sicherheitspolitischer Kooperation zu machen, wurde im Winter 2015/2016 vertan. Damals gelang es Brüssel abermals nicht, den Widerstand der Republik Zypern gegen die Eröffnung der Beitrittskapitel 23 und 24 zu überwinden – Kapitel, die einhellig als zentral für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Türkei betrachtet werden.

Fast ebenso schlecht steht es um die Nato-Einbindung und Ankaras Sicherheitspartnerschaft mit den USA. Letztere werden in türkischen Regierungskreisen beschuldigt, über die Putschpläne informiert gewesen zu sein und nichts dagegen unternommen zu haben. Unter den 165 Generälen und Admirälen, die aus der Armee entfernt wurden, war ein unverhältnismäßig großer Anteil über Ausbildung und Auslandsaufenthalte mit der Nato vertraut; diese Personen galten innerhalb des Militärs als »Atlantiker«. Die USA selbst werden heute in der türkischen Öffentlichkeit eher als Sicherheitsrisiko denn als Sicherheitspartner wahrgenommen – weil sie die schiitisch dominierte Regierung im Irak unterstützen, mit den syrischen Kurden kooperieren und sich weigern, Fethullah Gülen auszuliefern, den angeblichen Drahtzieher des Putschversuchs. Der amerikanische Einfluss auf die Türkei hat sich massiv vermindert.

Um eine weitere Entfernung der Türkei vom Westen oder gar eine türkisch-europäische Frontstellung zu verhindern, müssen die Europäer im eigenen Interesse gemeinsam handeln. Dringend notwendig ist, die Türkei-Politik der EU, zumindest aber jene der europäischen Nato-Mitglieder stärker mit den USA zu koordinieren, rote Linien – wie Folter oder Todesstrafe in der Türkei – aufzuzeigen und notfalls Konsequenzen zu ziehen, etwa im Rahmen der Rüstungs- und Geheimdienstkooperation.

Gleichzeitig gilt es, die wirtschaftliche Abhängigkeit der Türkei von Europa zu nutzen. Die Zollunion ist zügig zu reformieren und auf Dienstleistungen sowie Landwirtschaft auszuweiten. Verzichtet werden sollte auf symbolische Politik, mit der sich weder die türkisch-europäischen Beziehungen noch die innertürkischen Zustände verbessern lassen. Dies zeigte sich etwa an der Völkermord-Resolution des Bundestages.

Nur wenn die westliche Staatengemeinschaft durch eine koordinierte Politik mäßigend auf Ankara einwirken kann, ist es sinnvoll, die Kooperation in der Flüchtlingsfrage fortzusetzen und das gemeinsame Interesse an der Verhinderung unkontrollierter Migration hervorzuheben. Die Visa-freiheit für türkische Staatsbürger sollte so früh wie möglich eingeführt werden. Sie würde die Zusammenarbeit in der Flüchtlingsfrage erleichtern und gerade jenen helfen, die Europa nach eigenem Bekunden schützen will: Akademiker, Journalisten und Vertreter der Zivilgesellschaft.

# Islamistischer Terrorismus in der arabischen Welt: Ausbreitung und Eindämmung

*Guido Steinberg*

Im Nahen Osten und in Nordafrika haben islamistische Terroristen in den vergangenen Jahren von der Schwäche und dem Zerfall von Staaten profitiert und werden dies auch 2017 tun. Ihre Stärke ist zum einen Symptom der Krise der arabischen Nationalstaaten, denen es seit 2011 immer weniger gelingt, sich der zahlreichen substaatlichen Gewaltakteure zu erwehren. Gleichzeitig ist der Aufstieg des »Islamischen Staates« (IS) und schiitischer Milizen ein Grund dafür, dass es den Staaten auf lange Sicht schwerfallen wird, stabiler zu werden.

Begünstigt wird die Ausbreitung islamistischer Terroristen von der Politik der Regionalmächte Saudi-Arabien und Iran, aber auch der Türkei und Katars, die in den Konflikten in Syrien und im Irak, im Jemen und Libyen militante Gruppierungen protegieren, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Mit der Unterstützung schiitischer Milizen im Irak, Syrien und im Libanon verfolgt Iran diese Strategie besonders konsequent, während Saudi-Arabien zwar salafistischen Gruppierungen zur Seite steht, aber versucht, Distanz zu den Jihadisten, wie vor allem zum IS und zu al-Qaida, zu halten.

Wegen der Zunahme des iranischen Einflusses im Irak und in Syrien steigt die Gefahr, dass auch Saudi-Arabien zu einer aggressiveren Unterstützung jihadistischer Gruppierungen übergeht. Es muss ein wichtiges Ziel westlicher Politik sein, dass Staaten Terroristen keinen Beistand leisten, denn IS und al-Qaida haben in den letzten Jahren enorm von der Hilfe Saudi-Arabiens, der Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), Katars und der Türkei profitiert.

## Der »Islamische Staat« (IS)

Der IS war 2014–2016 die stärkste jihadistische Organisation weltweit und dürfte es auch 2017 bleiben. Im Kern eine irakische Organisation mit einem hohen Anteil syrischen Personals, hat er es geschafft, im Irak und Syrien einen Quasi-Staat aufzubauen, der zur neuen Heimat für Zehntausende ausländischer Kämpfer wurde. 2016 wurde jedoch deutlich, dass der IS seine territorialen Gewinne nicht würde halten können. Die im August/September 2014 einsetzenden Luftangriffe einer von den USA angeführten Koalition fügten der Organisation schwere Verluste zu. Parallel dazu begann die irakische Regierung mit der Reorganisation der eigenen Streitkräfte und der schrittweisen Rückeroberung verlorener Gebiete, bis sie im Oktober 2016 den Sturm auf Mossul wagte, die größte vom IS kontrollierte Stadt. In Syrien fanden die USA in den kurdischen Milizen der Partei der Demokratischen Union (PYD) einen Verbündeten, der den IS am Boden zurückdrängte. Trotz aller Erfolgsmeldungen war Ende 2016 unklar, wie lange

die Rückeroberung Mossuls dauern und ob 2017 ein Angriff auf Raqqa, die Hochburg des IS, zu erwarten sein würde.

Doch auch wenn Mossul und Raqqa 2017 eingenommen würden und der IS entscheidend geschlagen werden sollte, wird die Gruppierung höchstwahrscheinlich handlungsfähig bleiben. Viele Bewohner der westlichen und nordwestlichen Landesteile des Irak lehnen die schiitisch dominierte Regierung in Bagdad ab. Auf ihre Unterstützung wird der IS weiter zählen können. Wahrscheinlich wird auch der Bürgerkrieg in Syrien 2017 andauern, und es ist nicht abzusehen, wer die Lage in den ehemaligen IS-Gebieten stabilisieren soll. Außerdem hat der IS auf den wachsenden Druck reagiert, indem er ein Netzwerk verbündeter Gruppen schuf, die vor allem in Libyen und in Ägypten stark, darüber hinaus aber auch im Jemen, im Kaukasus, in Afghanistan und in Pakistan präsent sind. Auch wenn keiner dieser »IS-Ableger« ein großes Territorium kontrolliert, so verschaffen sie doch den Kämpfern der Organisation Ausweichmöglichkeiten.

### **Schiitische Milizen im Irak**

Zwar sind die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Kampf gegen den IS im Irak besser als in Syrien, doch die Beteiligung schiitischer Milizen auf Seiten der irakischen Streitkräfte schafft ein neues Problem. Nach der verheerenden Niederlage der irakischen Armee gegen den IS im Juni 2014 schlossen schiitische Milizen ein Bündnis, das sich »Volksmobilisierung« nannte. Die Führung übernahmen die Chefs bereits bestehender militanter Gruppierungen, die teils vor 2003 den irakischen Staat und nach 2003 die amerikanischen und verbündeten Besatzungsstreitkräfte bekämpft hatten.

Die exponierte Rolle der schiitischen Milizen im Kampf gegen den IS war zwar die Basis militärischer Erfolge, verschärfte aber religiös-politische Konflikte im Land. Denn einige Teilgruppierungen der »Volksmobilisierung« waren schon an dem kurzen, aber blutigen Bürgerkrieg 2006–2007 beteiligt und hatten sich zahlreicher Verbrechen gegen sunnitische Zivilisten schuldig gemacht. Dies führte dazu, dass die Bewohner der IS-Gebiete ihrer »Befreiung« mit großer Sorge entgegensahen.

Das Auftreten der »Volksmobilisierung« schwächte den irakischen Staat noch in anderer Weise. Denn die wichtigsten der darin vereinten Milizen sind von den iranischen Revolutionsgarden abhängig. Die Führung in Teheran versucht so, nach dem Muster der Hizbullah im Libanon, im Irak eine militärische und politische Kraft aufzubauen, die ihr einen konstanten Einfluss garantiert. Auf diese Weise wird der irakische Staat nachhaltig geschwächt; Milizen übernehmen in fast allen Landesteilen die tatsächliche Macht. Dabei handelt es sich indes nicht um ein Phänomen, das auf den Irak begrenzt wäre. Die dort entstandenen Milizen nehmen auch in Syrien unter dem Kommando der Revolutionsgarden gemeinsam mit der Hizbullah am Kampf gegen die Rebellen teil. Mit Blick auf die zunehmenden Spannungen zwischen Iran und Saudi-Arabien drohen Sprecher der Milizen immer häufiger damit, auch den Kampf gegen Saudi-Arabien aufzunehmen.

## Al-Qaida und ihre Verbündeten

Die zunehmende Sichtbarkeit schiitischer Milizen bewegt wiederum die Gegner Irans in der Region dazu, sunnitische Gruppierungen zu unterstützen. Saudi-Arabien bemüht sich seit 2011 verstärkt, iranischen Geländegewinnen in der Region entgegenzutreten. Die Schlachtfelder dieses »Kalten Krieges« befinden sich dort, wo Bürgerkriege ausgebrochen oder Staaten stark geschwächt sind und Iran lokale Verbündete hat – vor allem in Syrien, im Jemen und im Irak. Saudi-Arabien, die Türkei und Katar haben dabei das Problem, dass sunnitische Jihadisten wie al-Qaida und der IS nicht nur Iran und dessen Verbündete, sondern auch die drei Staaten und die USA als Feinde ansehen. Deshalb müssten Riad, Ankara und Doha die sunnitischen Gruppen aus Eigeninteresse und aus Rücksicht auf Washington eigentlich bekämpfen. Die drei Regierungen haben aber seit 2011 mehrfach Islamisten und Salafisten unterstützt, die den Jihadisten nahestehen, und damit al-Qaida-Verbündete gestärkt, was sich 2017 auswirken dürfte.

Die beiden schlagkräftigsten al-Qaida-Gruppen kämpfen heute im Jemen und in Syrien. Die jemenitische Organisation nennt sich »al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel« und war bis 2012/2013 der stärkste regionale Ableger der Gruppierung. Sie profitierte seit 2015 vom Bürgerkrieg im Jemen und der Intervention Saudi-Arabiens und der VAE, indem sie die Kontrolle über Teile des Südjemen übernahm. Die Koalition ließ die Jihadisten gewähren und konzentrierte sich auf den Kampf gegen die Huthi-Rebellen. Sie nahm in Kauf, dass al-Qaida für mehr als ein Jahr nahezu unbehelligt ein großes Gebiet beherrschen konnte, weil sie diese ebenfalls zu den Gegnern der Rebellen rechnete. Erst im April 2016 wurde al-Qaida von emiratischen und saudi-arabischen Truppen vertrieben.

Noch deutlicher zeigte sich die Ambivalenz Saudi-Arabiens, Katars und der Türkei in Syrien. Um Assad zu stürzen und die syrischen Kurden einzudämmen, duldete die Türkei bis Frühjahr 2015 die Aktivitäten des IS. Eine systematische Unterstützung von Seiten der Türkei, Saudi-Arabiens und Katars genossen aber lediglich Islamisten und Salafisten, die sich 2013 in der »Islamischen Front« zusammengeschlossen hatten. Dieser Beistand hatte vor allem deshalb gravierende Auswirkungen, weil die Ahrar ash-Sham (»Die Freien Männer Syriens«) als stärkste Gruppe des Bündnisses auch die engsten Verbündeten der Nusra-Front – der syrischen Regionalorganisation von al-Qaida – sind und Hilfen an die Ahrar auch den Jihadisten zugutekamen.

Die Folgen dieser Politik zeigten sich im Frühjahr 2015, als eine Rebellenkoalition unter der Führung von Ahrar und Nusra im Nordwesten des Landes große Erfolge erzielte, weil Saudi-Arabien, die Türkei und Katar sie wirksamer als zuvor unterstützten – mit dem ungewollten Ergebnis, dass Russland militärisch intervenierte, um das Assad-Regime zu stabilisieren. In den folgenden Monaten bemühte sich die Nusra-Front, die Hilfsbereitschaft der drei Staaten aufrechtzuerhalten oder gar zu erhöhen, indem sie sich in »Eroberungsfront Syriens« umbenannte und sich (sehr sacht) von al-Qaida distanzierte.

## Handlungsoptionen

Die Situation im Nahen Osten und in Nordafrika wird sich erst verbessern, wenn fast alle Staaten sich wieder stabilisiert haben. Dies wird 2017 noch nicht der Fall sein. Für die deutsche und europäische Politik gilt es erst einmal zu verhindern, dass weitere Staaten geschwächt werden. Eine Voraussetzung dafür ist eine wirksame Terrorismusbekämpfung, die nicht zwischen »nützlichen« und »schädlichen« Terroristen unterscheidet.

Deutschland und Europa sollten über dieses Thema in einen Dialog mit Iran eintreten und Teheran vor Augen führen, dass seine Unterstützung schiitischer Milizen im Irak, in Syrien und im Libanon Konsequenzen hat, weil diese immer wieder Verbrechen begehen, die sich als terroristisch einstufen lassen. Dies könnte beispielsweise durch die Aufnahme der gesamten Hizbullah auf die EU-Terrorliste (sie ist bisher dort nur mit ihrem »militärischen Flügel« genannt) und die Listung irakischer Organisationen und ihrer Führungspersönlichkeiten ebenso wie einzelner Kommandeure der Revolutionsgarden geschehen. Auch mit Saudi-Arabien, der Türkei und Katar sollte dieses Thema aufgenommen werden. Deren aktive und passive Förderung islamistischer, salafistischer und jihadistischer Gruppierungen wird langfristig negative Auswirkungen auf die Stabilität nicht nur Syriens und des Jemen haben und muss dringend beendet werden.

Dazu ist auch das Gespräch mit den USA notwendig, denn diese unterstützen die saudi-arabische Politik im Jemen und dulden die türkische in Syrien. Dies ist nachvollziehbar, da die Obama-Administration Riad nach dem Atomabkommen mit Iran zeigen wollte, dass die USA weiterhin die Sicherheit des Königreichs garantieren werden, und da sie die Türkei als Partner in der Syrien-Politik nicht vollends verlieren wollte. Dennoch sollte es den Europäern gemeinsam mit den USA möglich sein, beide Staaten zu einer entschiedeneren Terrorismusbekämpfung zu bewegen. Auch mit Russland sollte dieses Thema aufgegriffen werden. Denn auch wenn dessen Einfluss auf Teheran gering ist, teilt die EU mit der Führung in Moskau das Interesse an einer Bekämpfung von Terroristen in der arabischen Welt.

Deutschland hat in diesen Fragen nur begrenzten Einfluss, aber es kann beginnen, indem es jegliche Ambivalenz im Umgang mit terroristischen Gruppierungen vermeidet und zusammen mit der EU mit gutem Beispiel vorangeht. Dazu gehört erstens, dass beide auf konsensuale Terrorismusdefinitionen hinwirken, die sich an den Praktiken und Taktiken der Gruppen und nicht an ihren Zielen orientieren. Dazu gehört zweitens, dass beide in Fällen, in denen terroristische Verbrechen begangen werden, die Urheber entsprechend kategorisieren. Dabei war es richtig, die Ahrar ash-Sham zumindest innerhalb Deutschlands als terroristische Organisation verfolgen zu lassen. Ebenso sollte es den irakischen Asa'ib Ahl al-Haqq, Kata'ib Hizbullah und weiteren schiitischen Milizen ergehen. Sachlich unangemessene Kompromisse wie die EU-Listung nur eines Teils der Hizbullah als terroristische Organisation sollten künftig vermieden werden.

# Das Rote Meer – im Schatten heißer Konflikte

Annette Weber

Durch das Rote Meer werden zehn Prozent des weltweit gehandelten Öls und sieben bis 15 Prozent der auf Schiffen verladene Güter transportiert. Es ist Hauptroute für den Export deutscher und europäischer Güter nach Asien und für den Ölimport aus den Golfstaaten und dem Irak. Neben den Handelswegen sind es vorrangig Terrorismus, Piraterie und die Fluchtbewegung nach Europa als Folge regionaler und lokaler Konflikte, die der Region geostrategische Relevanz verleihen und wachsendes europäisches Interesse etwa an Pirateriebekämpfung und Migrationsmanagement wecken.

Das Horn von Afrika ist eine Region, die von Konflikten wie dem Krieg gegen die jihadistische al-Shabaab in Somalia, den Bürgerkriegen im Sudan und Südsudan und der Diktatur in Eritrea, aber auch von einem zunehmend instabilen Äthiopien gekennzeichnet ist. Das Näherrücken der Konflikte der Nachbarn am Golf hat bedenkliche Konsequenzen. Die Krisenlandschaft ist auch von regionalen Auseinandersetzungen geprägt, etwa dem Streit um die Nilwasserquoten und die regionale Führung, die sowohl Äthiopien wie Ägypten beanspruchen.

## Globale Relevanz

Deutschland und Europa haben großes wirtschaftliches und wachsendes politisches Interesse daran, dass das Rote Meer nicht zur Bühne kriegerischer Auseinandersetzungen oder terroristischer Operationen wird.

*Handelsrouten.* Das Rote Meer ist eine der Hauptrouten für deutsche Ausfuhren: Siebzehn Prozent der Exporte Deutschlands gehen nach Asien, neunzehn Prozent seiner Importe kommen von dort – ein Großteil passiert den Golf von Aden, das Rote Meer und den Suezkanal.

Somalia ist der größte Lieferant von Lebendvieh und Holzkohle an den Golf. Der illegale Handel, der mit kleineren Booten zwischen Jemen und Dschibuti oder Somalia abgewickelt wird, ist dabei nicht berücksichtigt. Über siebzig Prozent der saudischen Investitionen in Landwirtschaft und Nahrungsmittelanbau gehen nach Afrika, vorrangig in den Sudan und nach Äthiopien, dicht gefolgt von den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE).

*Militärstützpunkte.* Die Nato, die Europäische Union (EU), die USA, aber auch Russland, Indien und zahlreiche andere Länder sichern am Golf von Aden ihre Handelswege oder bekämpfen Terrorismus. Für die Region ist seit Jahrzehnten der Militärstandort Dschibuti prägend. Von hier sind es über das Rote Meer nur 28 Kilometer zum jemenitischen Ufer. Auf dieser größten Basis der USA auf dem afrikanischen Kontinent sind viertausend amerikanische und Hunderte von französischen, deutschen und japanischen Soldaten stationiert. China errichtet hier den ersten Marinestützpunkt außerhalb des eigenen Landes. Auch Saudi-Arabien hat sich einen Platz gesichert, um neben der US-Basis einen Marinestützpunkt einzurichten.



*Terrorismus und Piraterie.* Einige Sorgen bereitet die Ausbreitung jihadistischer Gruppierungen im Jemen und in Somalia. Der Angriff auf die USS Cole durch al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP) im Jahr 2000 gilt als erste terroristische Operation im Roten Meer. Anschläge der al-Shabaab in Kenia, Uganda, aber vor allem Somalia folgten. Eine wechselseitige Versorgung der beiden Gruppierungen mit Kämpfern und Waffen ist bislang nicht belegt, eine engere Zusammenarbeit jedoch wahrscheinlich.

Zuletzt hatten somalische Piraten die Handelswege am Golf von Aden unsicher gemacht, indem sie Schiffe aufbrachten und Mannschaften als Geiseln nahmen. Neben der EU-Mission Atalanta gibt es sowohl eine Nato- als auch eine US-Mission. Zahlreiche andere Staaten, etwa Südkorea, China und Russland, entsenden Schiffe und tragen so dazu bei, dass der Korridor für die Handelsschifffahrt am Golf von Aden sicher ist.

*Migration.* Die hohe Zahl vor allem eritreischer Flüchtlinge findet vermehrt Aufmerksamkeit in Berlin und Brüssel. Weitere Flüchtlinge, etwa durch die fortschreitende Destabilisierung Ägyptens und Äthiopiens, der beiden bevölkerungsreichsten Länder der Region, wären nicht im europäischen Interesse.

## Risiken

*Tektonische Verschiebungen.* Derzeit lassen sich tektonische Verschiebungen in der Krisenlandschaft rund um das Rote Meer beobachten – das Horn von Afrika, Jemen und Saudi-Arabien rücken näher zusammen. Saudi-Arabien sucht für das militärische Vorgehen im Jemen Bündnispartner auch bei den afrikanischen Anrainern: Sudan, Eritrea, Dschibuti und Somalia beteiligen sich. Besonders aktiv sind Sudan und Eritrea, die sich Kämpfer, Training und Hafennutzung bezahlen lassen. Das stärkt die Regierungen in Khartum und Asmara, die als Folge von Bürgerkrieg und repressiver Isolationspolitik wirtschaftlich angeschlagen sind. Die Stärkung der Regime führt jedoch keineswegs zu einer Stabilisierung im Innern oder zu regionaler Entspannung. Eritrea erfährt durch die Allianz-Mitgliedschaft eine Aufwertung, die es wohl nicht nutzen wird, um das eigene Land zu entwickeln, sondern um den repressiven Sicherheitsapparat aufzurüsten. Der Sudan fühlt sich durch die arabische Koalition gestärkt und sieht sich der Notwendigkeit enthoben, die Beziehungen mit dem Westen zu verbessern, etwa durch Friedensverhandlungen mit der bewaffneten Opposition oder politische Partizipation. Für die ohnehin prekäre Lage der Region ist das bedenklich.

Obgleich Äthiopien nicht am Krieg im Jemen beteiligt ist und keinen direkten Zugang zum Roten Meer hat, ist das Land vom Naherrücken der Konflikte am anderen Ufer betroffen. Dass die VAE den eritreischen Hafen Assab als Militärbasis nutzt, der nah an der äthiopischen Grenze liegt, sorgt für Nervosität in Addis Abeba.

Dank Investoren aus Saudi-Arabien, den VAE, Indien und der EU werden große Landflächen Äthiopiens zur Produktion von Nahrungsmitteln genutzt. Da es hierbei um Machtverteilung und Landrechtsfragen geht, verschärft dies die angespannte innenpolitische Lage. Nach monatelangen Pro-

testen wurde Anfang Oktober 2016 der Ausnahmezustand verhängt. Dabei beschuldigt die Regierung Ägypten und Eritrea, die Proteste zu unterstützen und zu finanzieren.

Obgleich Äthiopien mit Saudi-Arabien gute wirtschaftliche Beziehungen pflegt, wird in Addis Abeba mit Sorge beobachtet, dass Saudi-Arabien und die VAE ihre Einflusssphären in der Region ausweiten.

Die Beziehungen Ägyptens zu Saudi-Arabien befinden sich in einer kritischen Phase. Nachdem das saudische Königshaus die neue politische Führung in Kairo eine Zeitlang unterstützt hatte, ist die Beziehung in den letzten Monaten abgekühlt.

*Regionale Relevanz.* Die Krisenlandschaft Rotes Meer dehnt sich bis ins Hinterland hinein aus. Der Stellvertreterkonflikt zwischen Iran und Saudi-Arabien um Einfluss in dieser geostrategisch relevanten Region hat einen Schauplatz auch im Jemen, wo die vom Iran unterstützten Huthi-Rebellen im März 2015 Präsident Hadi ins Exil nach Riad vertrieben.

Der Wirkungsradius der Krise wird am Beispiel des eritreischen Hafens Assab erkennbar, der von den VAE als Marinestützpunkt für die von Saudi-Arabien geführte Operation »Restoring Hope« im Jemen genutzt wird. Bis zum Krieg mit Eritrea 1998–2000 wurde Assab von Äthiopien beansprucht, das militärische Bewegungen in der Nachbarschaft misstrauisch beäugt. Im September 2016 beschossen Huthi-Rebellen den internationalen Flughafen und Marinestützpunkt. Im Oktober griffen Huthi-Rebellen ein amerikanisches Kriegsschiff im Roten Meer an, woraufhin die USA Raketen auf Stellungen der Huthis an der jemenitischen Küste feuerten. Dies verdeutlichte die regionale und internationale Dimension des Krieges.

Abgesehen von den Grenzkonflikten mit Äthiopien und Dschibuti war Eritrea mit dem Jemen in Streitigkeiten um die Hanish-Inseln verwickelt. Der eritreischen Regierung wurde zudem vorgeworfen, die somalischen al-Shabaab zu unterstützen. De facto ist Eritrea aus der Regionalorganisation IGAD ausgeschlossen worden und in der Region weitgehend isoliert.

Ägypten ist eines der einflussreichsten Länder in der Region um das Rote Meer, nicht nur weil es den Suezkanal kontrolliert. Welche Bedeutung diese Kontrolle hat, ist bei der Blockade 1967–1975 als Reaktion auf den Sechstagekrieg mit Israel deutlich geworden. Ägyptens Beziehungen zu Riad sind durchgewachsen. In der Nilwasserfrage hat sich Kairo klar gegen Äthiopien positioniert und verliert auch in dieser Frage an Verbündeten.

Auch andere regionale Akteure sind an einer terrorismus- und konfliktfreien Region um das Rote Meer interessiert. Israel verfolgt am Horn von Afrika nicht nur wirtschaftliche Interessen, für die Regierung in Jerusalem hat die Region auch sicherheitspolitische Relevanz.

Da die Golfstaaten auf der anderen Seite des Roten Meeres an Bedeutung gewonnen haben, verschiebt sich die Tektonik in Richtung arabische Staaten (Ägypten, Sudan) sowie Somalia und Eritrea, was wiederum die Äthiopier in Bedrängnis bringt.

## Repressive Regime – kaum externe Handlungsoptionen

Externe Akteure haben kaum Möglichkeiten, Einfluss auf die repressiven und autoritären Regime beidseits des Roten Meeres zu nehmen. Aus den Umbrüchen in der arabischen Welt lässt sich als Lehre ziehen, dass auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen ist und die Regionalorganisationen zur Friedenssicherung genutzt und von außen unterstützt werden sollten. In den Ländern des Roten Meeres wird dieser Lehre derzeit diametral zuwidergehandelt.

Keines der Länder am Roten Meer ist demokratisch. Sudan, Eritrea, Äthiopien und Saudi-Arabien setzen auf verstärkte Repressionen, um jeden Ansatz zu Transformationen zu unterdrücken. In Somalia ist Staatlichkeit nicht flächendeckend vorhanden. Die Regierung des Sudan ist an zwei Fronten in einen Bürgerkrieg verstrickt; für westliche Akteure hat die Zusammenarbeit mit dem Sudan insofern besondere Brisanz, als der Internationale Strafgerichtshof einen Haftbefehl gegen den Präsidenten wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Krieg in Darfur ausgestellt hat.

Angesichts der Lage am Horn von Afrika und am Golf muss Europa zum einen die eigenen Einflussmöglichkeiten realistisch einschätzen; zum anderen muss es bei seinen Interessen in der Region Prioritäten setzen und sie mit der aktuellen Politik abgleichen.

Die EU und die Bundesregierung haben vorrangig Interesse an sicheren Handelsrouten. Im Sinne der Sicherheit gilt es den Stellvertreterkrieg zwischen Saudi-Arabien und dem Iran am Roten Meer einzudämmen – vor allem im Jemen. In diesem Kontext ist eine kritische Neubewertung des Konflikts im Jemen und seiner regionalen Implikationen notwendig, die Vermittlungsbemühungen der VN müssten zudem stärker unterstützt werden. Eine aktive militärische Rolle des Westens im Jemen-Konflikt – wie sie die USA derzeit ausüben – steht dem entgegen.

Eine Forcierung religiöser oder ethnischer Abgrenzungen zwischen den Staaten am Horn von Afrika ist kontraproduktiv und gefährlich. Europa sollte sich als Partner in Fragen guter Regierungsführung, aber auch im Wassermanagement und der Agro-Industrie anbieten, als Alternative zu den konfliktreichen Deals am Golf. Als langfristig erfolversprechende Konzepte zur Auflösung der innenpolitischen Spannungen – etwa in Eritrea, Äthiopien, Sudan oder Ägypten – sollte Europa Inklusion und politische Partizipation verfechten und sich nicht zum Fürsprecher repressiver Politik machen.

Die Bekämpfung der Migrationsursachen sollte als langfristige Investition in die Region verstanden werden. Die im Khartum-Prozess vorgesehene Unterstützung der Sicherheitsapparate repressiver Regime bei der Bekämpfung des Schleusertums ist insofern kontraproduktiv, als die Regime und ihre Sicherheitsapparate Ursache der Flucht und Teil der Schmugglerökonomie sind. Zu deren Beseitigung tragen sie nichts bei.

## Ist das erst der Anfang?

### Zum Umgang mit Wanderungsbewegungen

*Steffen Angenendt / Raphael Bossong*

Starke Zuwanderungen sind das »neue Normal« in Europa. Dabei haben die Regierungen der Einzelstaaten und die EU schwierige, miteinander verbundene Aufgaben zu bewältigen. Sie wollen die Zuwanderung begrenzen, aber auch ihre wachsenden demographischen Lücken füllen. Sie müssen mit autokratischen Regimen in Herkunfts- und Transitländern kooperieren, ohne den Schutz von Flüchtlingen und Migranten zu vernachlässigen oder europäische Grundüberzeugungen aufzugeben. Und sie müssen mehr Zuwanderung und größere Diversität bewältigen, obwohl die innenpolitischen Konflikte unter dem Einfluss populistischer Kräfte härter werden.

Dies lässt sich nicht im Alleingang bewältigen. Die EU-Staaten müssen trotz ihrer Differenzen stärker kooperieren und auf allen Ebenen neue Anstrengungen unternehmen. Kurzfristig sind drei Handlungsfelder vordringlich: (1) Griechenland und Italien sollten spürbar entlastet werden, während Vorkehrungen für einen erneuten Anstieg der Zuwanderung zu treffen sind; (2) die Nachbarländer der Krisengebiete müssen umsichtiger als bisher eingebunden werden; (3) nationale Kapazitäten zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Migranten sind weiter auszubauen.

### Zunahme und Vermischung von Wanderungen

Als zentrale Triebkräfte von Migration gelten Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftliche Ungleichheit, gewalthaltige Konflikte und Klimawandel. Alle Analysen dieser Faktoren lassen erwarten, dass die globalen Wanderungsbewegungen weiter zunehmen werden. Selbst wenn der Anteil der Flüchtlinge und Migranten an der Weltbevölkerung (derzeit 3,2 Prozent) konstant bliebe, würde ihre Zahl bis zum Jahr 2050 von heute 244 Millionen auf mindestens 270 Millionen steigen. Die meisten von ihnen werden wie bisher in den Herkunftsregionen bleiben und die Aufnahmeländer – vor allem die Städte dort – vor große Herausforderungen stellen. Gleichwohl werden mehr Menschen versuchen, in anderen Weltgegenden und auch in Europa bessere Lebensperspektiven zu finden.

Dieser Grundtendenz steht das Faktum gegenüber, dass die irreguläre Zuwanderung in die EU aktuell zurückgeht. 2015 registrierte Frontex über 1,8 Millionen irreguläre Grenzübertritte. Seit Frühjahr 2016 aber sanken die Zahlen auf der östlichen Mittelmeer- und der Westbalkan-Route um bis zu 90 Prozent gegenüber den vorangegangenen Quartalen. Dies hat in einigen EU-Staaten die Hoffnung genährt, es gebe eine grundsätzliche Trendwende bei der Zuwanderung nach Europa. Vor dieser Schlussfolgerung ist zu warnen. Die Konflikte in Syrien, Irak und Afghanistan eskalieren momentan erneut, mit ungewissen Folgen für weitere Fluchtbewegungen. Nicht auszuschließen ist, dass die Türkei ihre Grenzkontrollen in Richtung

Europa einstellt; womöglich stehen auch neue Fluchtbewegungen türkischer Oppositioneller bevor. Schließlich sind in verschiedenen Regionen Afrikas weitere Konflikte und Staatszerfall möglich. Bereits jetzt ist die Zuwanderung über die zentrale Mittelmeer-Route gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 15 Prozent gestiegen. Die Zahl der Toten und Vermissten an den EU-Außengrenzen hat im Zeitraum von Januar bis November 2016 mit über 4700 Menschen einen tragischen Höchststand erreicht.

Für viele Aufnahmestaaten werden vor allem gemischte Wanderungen von Migrant\*innen und Flüchtling\*innen zur wachsenden Herausforderung. Beide Gruppen nutzen dieselben Wege und Schlepperorganisationen; auf ihren zusehends riskanteren Routen sind sie Ausbeutung und Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt. Ihre Wandermotive lassen sich oft nur schwer auseinanderhalten – nicht zuletzt, weil das Asylrecht mangels anderer Optionen auch zu Migrationszwecken genutzt wird. In der öffentlichen Wahrnehmung delegitimiert dies sowohl die Asyl- als auch die Migrationspolitik. Gleichwohl fehlen praktische Ansätze, wie sich die Verpflichtungen zum Flüchtlingsschutz mit den migrationspolitischen Interessen der Herkunfts- und Aufnahmeländer zur Deckung bringen lassen.

## **Aktueller Handlungsbedarf**

In vielen EU-Staaten ist der Eindruck entstanden, die Politik sei handlungsunfähig. Sicherheitsbedenken und Ängste gegenüber Zuwanderern, die durch terroristische Akteure noch geschürt werden, befördern populistische Kräfte und Abschottungsstrategien. Wirksame, nachhaltige Ansätze für die deutsche und europäische Migrations- und Asylpolitik sind daher wichtiger denn je. Kurzfristig sind drei Handlungsbereiche vordringlich.

### **(1) Europäische Lastenteilung**

Da der europäische Einfluss auf die Türkei schwindet, könnte die Zahl der Flüchtlinge in Griechenland wieder stark steigen, auch weit über die dortigen Aufnahmekapazitäten hinaus. Italien ist bereits mit den bisherigen Zuwanderungen über das Mittelmeer überfordert. Inzwischen ist es beiden Staaten nicht mehr möglich, Flüchtlinge und Migrant\*innen in andere EU-Länder weiterzuleiten; sie müssen sich vielmehr selbst um Registrierung, Versorgung und längerfristige Unterbringung kümmern.

Eine substantielle Lastenteilung bleibt unerlässlich, um eine Destabilisierung der beiden Länder zu verhindern. Die 2015 vom EU-Ministerrat beschlossenen Quoten zur Verteilung von 160 000 Schutzsuchenden wurden nur zu einem kleinen Teil umgesetzt, und viele Regierungen sind gegen einen permanenten Notfallmechanismus zum Lastenausgleich. Das Konzept »effektiver Solidarität«, wie von den östlichen EU-Mitgliedern vorgeschlagen, kann eine Zwischenlösung bieten. Eine solche Flexibilität wäre aber davon abhängig zu machen, dass EU-Recht respektiert und gemeinsame Standards zum Umgang mit Flüchtlingen und Migrant\*innen eingehalten werden. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) muss

zu diesem Zweck gestärkt werden, unabhängig von anderen Strukturreformen in der EU-Asylpolitik, die ebenso erforderlich sind. Letztlich werden sich aber alle Mitgliedstaaten an einer fairen Weiterentwicklung des Dublin-Systems beteiligen müssen – auch indem sie Flüchtlinge aufnehmen.

## (2) Unterstützung der Erstaufnahmeländer

Derzeit setzen Deutschland und die anderen EU-Staaten vor allem auf Grenzsicherung, verstärkte Kooperation mit Drittstaaten und Einschränkungen beim Flüchtlingsschutz. Das zeigt sich unter anderem in sinkenden Anerkennungsquoten, verstärkten Rückführungen und einer Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer. Diese Maßnahmen sind zum Teil sinnvoll und notwendig. Um nachhaltige Wirkungen zu erzielen, muss die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die eine große Zahl an Flüchtlingen und Migranten aufgenommen haben, deutlich ausgeweitet werden. Grundsätzlich bleibt die Lage dieser Länder unsicher; sie sind abhängig von externen Finanzhilfen, die in der Vergangenheit oft nicht gereicht haben, um alle Zuwanderer zu versorgen. Aus diesem Grund sind Flüchtlinge etwa aus der Türkei, Libanon und Jordanien nach Europa weitergezogen. Die Entwicklungszusammenarbeit kann zwar keine aktuellen Fluchtursachen bekämpfen, wohl aber die asyl- und migrationspolitischen Kapazitäten der Erstaufnahmeländer fördern; ebenso kann sie Flüchtlingen helfen, ihre wirtschaftlichen Potentiale zu nutzen.

Kurzfristig ist zu überlegen, inwiefern sich die Kooperation mit der Türkei fortsetzen lässt, sollte die bestehende Vereinbarung zum Flüchtlings- und Grenzschutz durch ein Ende der EU-Beitrittsverhandlungen hinfällig werden. In diesem Fall müsste die EU weiterhin substantielle Finanzhilfe zur Versorgung der Flüchtlinge leisten. Zugleich müsste sie sich damit auseinandersetzen, ob sie dem türkischen Wunsch nach Schutzzonen in Nordsyrien entsprechen würde, falls es zu einem belastbaren Waffenstillstand für das Gebiet käme und Flüchtlinge dort sicher wären.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem EU-Türkei-Abkommen mahnen zur Vorsicht gegenüber anderen Ländern, ungeachtet der Notwendigkeit verstärkter Zusammenarbeit. Dies betrifft geplante Vereinbarungen mit Staaten etwa in Nordafrika, ebenso die Kooperation im Rahmen des Khartum-Prozesses, der unter anderem mit Äthiopien, Sudan und Eritrea verfolgt wird (z.B. im EU-Programm »Better Migration Management«). Zu bedenken ist, dass solche Abkommen neue Abhängigkeiten schaffen, dass die Zusammenarbeit mit repressiven Staaten bei der Grenzsicherung normativ hochproblematisch ist und dass traditionelle regionale Wanderungsbewegungen – die zumal in Afrika wichtig sind – unterbrochen werden können.

Rückführungen sind die Kehrseite der Einwanderungspolitik und ein unverzichtbarer Bestandteil davon. Auf Dauer lässt sich Migrationspolitik nur legitimieren, wenn Zuwanderer, die nicht schutzbedürftig sind und keinen anderen legalen Status erhalten, das Land wieder verlassen müssen. Entscheidend ist aber, dass Sicherheit und Rechte der Rückkehrer gewahrt werden und Rückführungen nicht dazu beitragen, das Herkunftsland zu

destabilisieren. Ist dies nicht zu garantieren, muss auf Rückführungen verzichtet werden. Deshalb sollten die EU-Staaten auch keine festen Rückführungsquoten in Aussicht stellen. Die Erfahrung zeigt, dass symbolhafte Ziele oft aus rechtlichen oder praktischen Gründen nicht zu erreichen sind, was nur weitere Zweifel an der staatlichen Handlungsfähigkeit nährt.

Fraglich ist auch, ob die Ankündigung von Rückführungen tatsächlich abschreckend wirkt. Empirisch lässt sich das nicht belegen. Die Forschung legt nahe, dass nachhaltige Ergebnisse bei der Rückführung abhängig sind von politischen Interessen, administrativen Kapazitäten und Unterstützungsleistungen für die betreffenden Regierungen. Viele Herkunftsländer wünschen eine Ausweitung legaler Migrationsmöglichkeiten sowie Unterstützung in der Handelspolitik und bei Investitionen. Auf solche Anliegen müssen die EU-Staaten stärker eingehen, wenn sie wirksame Rückkehrprogramme gestalten möchten. Die Instrumente zur Ausweitung legaler Arbeitsmigration bestehen schon, etwa im Rahmen der EU-Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften. Diese sollten stärker für bilaterale Abkommen zur zirkulären oder temporären Arbeitsmigration genutzt werden.

### **(3) Stärkung nationaler Kapazitäten**

Deutschland hat 2015 erheblich zur Bewältigung der europäischen Flüchtlingskrise beigetragen – die vor allem eine Krise der EU-internen Solidarität war. Wenn die Zuwanderungszahlen auf dem aktuellen Stand bleiben und die anderen EU-Staaten ihre asylpolitischen Verpflichtungen besser erfüllen, kann Deutschland auch weiterhin einen überproportionalen Beitrag leisten. Im Bundeshaushalt und durch die Reformen bei Registrierung und Bearbeitung von Asylanträgen wurden dafür die Grundlagen geschaffen. Das reicht aber nicht aus, um die erwartbaren Einsprüche gegen schon erteilte Asylbescheide zu bewältigen. Es bedarf mehr Personal und höherer Mittel für Ausbildung wie Integration von Flüchtlingen, ebenso einer besseren Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.

Schließlich sind auch die migrationspolitischen Reformen in Deutschland noch nicht abgeschlossen. Die bestehenden Regelungen für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung – derzeit gibt es über 50 Möglichkeiten – sind zu kompliziert und wirken prohibitiv. Hier sind weitere Reformen nötig. Klare, transparente und einfache Regelungen für legale Zuwanderung können dazu beitragen, dass weniger Flüchtlinge und Migrant\*innen auf irregulären, das Asylsystem belastenden Wegen nach Deutschland kommen. Entsprechende Reformen sollten möglichst bald nach der Bundestagswahl verabschiedet werden, wenn die politischen Handlungsmöglichkeiten größer sind. Das Gleiche gilt für eine Neuordnung der Zuständigkeiten für Asyl-, Migrations- und Integrationspolitik. Auf Bundesebene wäre es hilfreich, diesbezügliche Kompetenzen und Aufgaben in einem Einwanderungsministerium zu bündeln.

# Organisierte Kriminalität in internationalen Krisenlandschaften

*Judith Vorrath*

Ein wiederkehrender Befund in der gegenwärtigen internationalen Politik lautet, dass organisierte Kriminalität (OK) an Bedeutung gewinnt. Kaum ein Strategiepapier zu Frieden und Sicherheit kommt ohne Verweis auf OK als transnationale Bedrohung aus. In der Globalen Strategie der EU von 2016 ist neunmal von organisierter oder grenzüberschreitender Kriminalität die Rede, nicht mitgerechnet der Bezug auf konkrete Kriminalitätsfelder wie Menschenhandel. Auch der VN-Sicherheitsrat greift das Problem immer häufiger in seinen Resolutionen auf. Wie das High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations 2015 feststellte, bildet die zunehmende transnationale OK ein strategisches Risiko für nachhaltigen Frieden und betrifft nicht nur die Polizeikomponenten von Einsätzen, sondern VN-Missionen insgesamt. In Deutschland wurde das Thema schon 2004 im Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung aufgegriffen. Das neue Weißbuch der Bundeswehr enthält ebenfalls vielfältige Bezüge zu Gefahren organisierter Kriminalität. Demnach scheint weithin Konsens darüber zu bestehen, dass diese ein essentieller Teil der Krisenlandschaften ist, die Europa umgeben.

## Unklare Verortung

Tatsächlich täuscht die vordergründige Einigkeit darüber hinweg, dass die Verortung organisierter Kriminalität und ihrer Auswirkungen oft unklar oder umstritten bleibt. Das hat viele Gründe. Zunächst kann OK auf sehr unterschiedliche Weise mit Gewalt und Instabilität zusammenhängen. Spätestens seit den 1990er Jahren hat sich das Konfliktgeschehen in einer Weise verändert, die jedes externe Engagement bis hin zu Friedenseinsätzen vor die Frage stellt, wie mit Kriegsökonomien und damit verbundenen kriminellen Geschäften umzugehen ist. Und auch nach einem Friedensschluss und der weitgehenden Beendigung von Gewalt wird maßgeblichen Akteuren mit starken wirtschaftlichen Interessen in der Regel ein hohes »Spoiler«-Potential attestiert.

Außerdem wird transnationale OK heute von flexibleren Netzwerken betrieben. Sie können von Krisen profitieren oder sich einem veränderten Umfeld leichter anpassen, auch wenn Instabilität nicht unbedingt vorteilhaft für kriminelles Profitstreben ist. Zwar geht OK mit der Androhung von Zwang oder der Ausübung von Gewalt einher, etwa zum Zweck der Konfliktregelung in und zwischen Gruppen sowie symbolisch und in Konfrontation mit Sicherheitsbehörden. Massive Gewaltanwendung weckt jedoch erhöhte Aufmerksamkeit, und die ist unerwünscht und wird oft möglichst vermieden. Internationale Netzwerke profitieren aber auch vom unregulierten Zugang zu natürlichen Ressourcen oder von verstärkter Nachfrage



nach Waffen und Drogen in Kriegsgebieten. Zudem zeigen Beispiele wie der Konflikt in der Ostukraine, wie sich lokale und regionale kriminelle Akteure an der Destabilisierung beteiligen und bereichern, zumal wenn sie eng mit staatlichen Machtstrukturen verflochten sind. In einigen Staaten Mittelamerikas übertreffen die Raten der Todesopfer krimineller Gewalt inzwischen sogar diejenigen in Bürgerkriegen.

Allerdings reicht die Problematik weit über Staaten hinaus, die direkt von Gewalt und bewaffneten Konflikten betroffen sind. Organisierte Kriminalität ist heute fast immer grenzüberschreitend, ja sogar weitgehend globalisiert. Bis zum Endabnehmer in einer deutschen Stadt beispielsweise legt Kokain eine lange Wegstrecke zurück, üblicherweise von Südamerika über Mittelamerika und/oder West- und Nordafrika bis nach Europa. Auf dieser Route sind zahlreiche Akteure in vielfältiger Weise an dem Handel beteiligt. Dabei durchquert die Droge Länder und Gebiete mit stark divergierenden Machtstrukturen und staatlichen Rahmenbedingungen. Sehr verschieden sind deshalb sowohl die Ausprägungen der Kriminalität als auch die Schäden, die sie verursacht. Deswegen verfolgen Staaten schlicht unterschiedliche Interessen und Prioritäten im Umgang mit OK, abgesehen von sehr uneinheitlichen Rechtslagen. In offiziellen europäischen und internationalen Erklärungen und Dokumenten wird OK zwar als gemeinsame transnationale Herausforderung beschworen. Damit herrscht aber noch keineswegs Einigkeit darüber, worin diese besteht, geschweige denn, wie ihr zu begegnen wäre.

### Unzureichende Antworten

So bleibt die Rolle internationaler Akteure im Umgang mit OK in Krisenlandschaften zwiespältig. Strategiedokumente und Resolutionen enthalten naturgemäß wenig Greifbares über Gefahren und mögliche Gegenmaßnahmen. Konkreter wird es erst in Aktionsplänen und Programmen für spezifische Regionen und Länder oder eher zufällig, wenn Akteure durch die jeweilige Krisenlandschaft navigieren und dabei auf kriminelle Strukturen stoßen, mit denen sie sich befassen müssen. Deshalb schieben sich manche Aspekte von OK in den Vordergrund, während andere ausgeblendet oder nicht wahrgenommen werden. Die übergeordnete Sahelstrategie der EU von 2011 etwa konzentrierte sich beim illegalen Handel noch auf den Drogenschmuggel. Im Regionalen Aktionsplan für die Sahelzone 2015–2020 dagegen geht es mittlerweile vorrangig um Menschenhandel und -schmuggel. Diese Verschiebung hat wohl eher damit zu tun, dass sich für Europa die Lage verändert hat, weniger für die Länder Nord- und Westafrikas. Die Gefährlichkeit des Drogenhandels, dessen Routen durch diese Region verlaufen, wurde häufig auch mit seiner Verbindung zu jihadistischen Gruppen begründet, ähnlich wie beim Schmuggel von Öl und Kulturgütern aus dem Irak. Zwar ist Terrorismusfinanzierung eine reale Gefahr, sie bildet aber nur einen Ausschnitt aus einem breiten Spektrum möglicher Auswirkungen illegaler Geschäfte.

Dass es unzureichende, mitunter widersprüchliche Antworten auf das Problem der OK gibt, lässt sich also schon mit unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen erklären. Wichtiger als politische Bekundungen sind aber konkrete Maßnahmen. Längst ist die Rede von der zunehmenden Verschränkung innerer und äußerer Sicherheit ein Allgemeinplatz, wie auch die Feststellung, transnationale OK sei eine politikfeldübergreifende Herausforderung. Jedoch sind es immer noch in erster Linie Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, die über tiefergehende Erkenntnisse zu OK verfügen. Akteure im Außenhandeln dagegen haben mehr Erfahrung mit fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten, besitzen aber oft weder Mandat noch geeignete Mittel, um OK wirksam entgegenzutreten. VN-Friedensmissionen beispielsweise ringen seit längerem darum, ihre Strukturen und Instrumente auch auf die Bedrohungen durch transnationale OK einzustellen. Was deutsches Engagement betrifft, waren und sind etwa auf dem Westbalkan oder in Afghanistan so unterschiedliche Akteure wie Bundeswehr und Entwicklungszusammenarbeit mit OK und ihren Folgen konfrontiert. Schon eine gemeinsame Problemanalyse ist da schwierig, erst recht die Abstimmung mit weiteren Partnern. Während also kriminelle Akteure immer leichter über Grenzen hinweg zusammenarbeiten, bleiben Reaktionen auf OK häufig punktuell oder nationalem Denken verhaftet.

### **Risiken abschätzen, Maßnahmen abstimmen**

Das Bild von der Krisenlandschaft kann helfen, OK und ihre Risiken systematisch zu verorten. Es veranschaulicht, dass es nicht allein um die Verwundbarkeit einzelner Regionen, Staaten und Gesellschaften geht, sondern um grenzüberschreitende Transaktionen, Verflechtungen und die Mechanismen illegaler Märkte. Um Risiken abzuschätzen, muss vor allem die (macht)politische Dimension der OK besser verstanden werden. Akteure, die massiv Gewalt androhen oder anwenden, mögen in einer Krisenlandschaft der sichtbarste Teil sein, der von kriminellen Geschäften und Schutzgeldern profitiert. Sie müssen aber keineswegs Drahtzieher transnationaler krimineller Aktivitäten sein. Ebenso wenig müssen kriminelle Geschäfte die Haupteinnahmequelle einer Gruppe bilden. Auch staatliche Akteure, politische Parteien, legale Unternehmensstrukturen, Mittelsmänner, Rechtsanwälte und viele andere können an OK-Aktivitäten beteiligt sein, die weitgehend im Verborgenen bleiben. Gewiss kann es ratsam sein, einen Schwerpunkt auf die gewalttätigsten Ausprägungen von OK zu legen. Das sollte aber nicht dazu verleiten, nur die Einkommensbasis bewaffneter nicht-staatlicher Gruppen oder die kurzfristige Eindämmung von Gewalt im Blick zu haben. Das Ziel sollte sein, in Krisen und Konflikten eine informierte Entscheidung über Prioritäten im Umgang mit OK zu fällen, ohne Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu verwischen.

Vor allem in fragilen Staaten zielen internationale Programme im Umgang mit OK nach wie vor hauptsächlich darauf ab, nationale Strafverfolgungs- und Grenzsicherungskapazitäten aufzubauen und zu stärken sowie den Informationsaustausch zwischen Behörden in Partnerländern zu ver-

bessern. Zwar werden immer öfter grenzüberschreitende Projekte unterstützt. Für ihr 2009 gestartetes Kokainroutenprogramm etwa hat die EU über das »Instrument contributing to Stability and Peace« rund 50 Millionen Euro aufgewendet, um in über 40 Ländern Afrikas, Lateinamerikas und der Karibik den Drogenhandel zu bekämpfen. Allerdings setzen die sieben Programmkomponenten weitgehend auf bekannte Rezepte wie stärkere Aufklärung, Kontrollen und Umsetzung von Verboten. Anders als der Strom des Kokains, das vor allem in Europa konsumiert wird, endet die Reichweite des Programms zudem an den Außengrenzen der EU.

Jenseits von Strafverfolgung und Justiz gibt es aber noch weitaus mehr Ansatzpunkte für den Umgang mit transnationaler OK. Sie umfassen unter anderem veränderte Regulierung, Sanktionen sowie weitere Methoden, Gewalt und kriminelle Geschäfte voneinander zu entkoppeln. Überdies kann angestrebt werden, mehr Transparenz im politischen Prozess herzustellen, etwa bei der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung. Ökonomische und soziale Transformation setzt beispielsweise auf verbesserte Einkommensmöglichkeiten und Aufklärung von Bevölkerungsgruppen im Umfeld von OK-Aktivitäten. Gerade um politisch-kriminelle Verbindungen zu schwächen und OK auch (gewalt)präventiv zu begegnen, ist in der Regel eine breitere Palette von Instrumenten notwendig. Kapazitätsaufbau mag kurzfristig abschreckende Wirkung entfalten. Damit aber Projekte nach dem Aulaufen internationaler Unterstützung weitergeführt werden, müssen die Partner die Bedrohungsanalyse zumindest im Grundsatz teilen. Wenn er zu einseitig technisch orientiert ist, läuft Kapazitätsaufbau auch Gefahr, Strukturen zu stärken, die selbst schon von OK durchsetzt sind. Daher sollten auch andere Ansätze verfolgt werden, wenn nötig in Kombination. Über den politikfeldübergreifenden Kooperationsfonds in Deutschland werden bereits Programme finanziert, mit denen Wilderei und illegaler Handel mit Wildtierprodukten sowie illegale Finanzströme bekämpft werden sollen. Das bietet die Möglichkeit, entwicklungspolitische Ansätze mit anderen Ressorts der Bundesregierung zu vernetzen und Maßnahmen über verschiedene Sektoren und Weltregionen hinweg zu unterstützen.

Ein Vorgehen entlang von Routen und illegalen Strömen kann sinnvoll sein, wird aber die Ausnahme bleiben. Es können und müssen auch nicht sämtliche Instrumente gegen OK in einer Krisenlandschaft angewandt werden. Vielmehr bedarf es intensiverer ressortübergreifender Abstimmung auch über Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik hinaus, wie schon 2004 im Aktionsplan Zivile Krisenprävention gefordert. Vor allem muss es darum gehen, Geschäftsmodelle krimineller Netzwerke sowie im Sinne der Prävention den Zusammenhang von OK und Gewalt besser zu verstehen. Wie sich beim aktuellen Umgang mit Menschenhandel und -schmuggel zeigt, besteht andernfalls die Gefahr, dass eher kurzfristig und punktuell reagiert wird, was bisweilen mehr schadet als nützt.

# Klimapolitik und 2030-Agenda – Potentiale für nachhaltiges Navigieren

Marianne Beisheim / Susanne Dröge

Als eine »strategy for action« versteht der künftige VN-Generalsekretär António Guterres das Pariser Klimaabkommen und die »Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung«. 2015 verabschiedet, befassen sich beide Abkommen mit langfristigen, komplexen und miteinander verzahnten Problemen. Sie empfehlen eine internationale Zusammenarbeit, die wegweisend für das Handeln in Krisenlandschaften sein kann. Nationale und globale Politiken zu Armutsbekämpfung, wirtschaftlicher Entwicklung und Versorgungssicherheit sowie zum Umgang mit den Risiken des Klimawandels sollen kohärenter und damit effektiver werden. Obwohl beide Agenden mit breiter multilateraler Unterstützung verabschiedet wurden, hat man ihr Potential bislang nicht hinreichend erkannt. Die Vereinbarungen erscheinen vielen Politikentscheidern als abstrakt und von akuten Krisen losgelöst. Dabei liefern sie ein Koordinatensystem, das auch für kurzfristige Krisensituationen handlungsleitend sein will. Es lohnt sich, diesen Aspekt genauer zu betrachten. Auszuloten gilt, welche Potentiale die Abkommen für ein nachhaltiges Navigieren durch aktuelle Krisen bieten, etwa im Kontext der deutschen G20-Präsidentschaft, die Ende 2016 begonnen hat.

## Zwei Abkommen – ein globaler Rahmen

Die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung ist mit »Transforming our World« überschrieben. Sie enthält 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), die die VN-Mitgliedstaaten weltweit mittels Reformen, Maßnahmen und Investitionen umsetzen sollen. Das Zielpaket umfasst unter anderem Armutsbekämpfung, Wohlfahrtsförderung, Geschlechtergleichstellung, Infrastrukturentwicklung und Ressourcenmanagement. Mit SDG 10 und 16 werden auch kontroverse Themen wie politische und soziale Ungleichheiten, Verteilungsfragen und gute Regierungsführung aufgegriffen. Bahnbrechend sind laut Präambel »die Querverbindungen zwischen den Zielen« und deren »integrierter Charakter«. Große Schwachstellen indes bestehen darin, dass die Agenda rechtlich unverbindlich ist, Souveränitätsvorbehalte enthält und weitgehend ohne Sanktionsmöglichkeiten bleibt.

Ähnlich umfassend und mit der Agenda inhaltlich verwoben ist das Paris-Abkommen, welches die Klimapolitik nach 2020 prägen soll. Es handelt sich um einen völkerrechtlich bindenden Vertrag über den Umgang mit dem Klimawandel und die Verteilung klimapolitischer Lasten. Er sieht vor, dass die einzelnen Länder auf nationaler Ebene Maßnahmen ergreifen, die wiederum auf internationaler Ebene regelmäßig vorgestellt, bewertet und erweitert werden müssen. Das Paris-Abkommen bildet den Auftakt dafür, sich den vernetzten Risiken des Klimawandels zu stellen, der bestehende Konflikte und Krisen verschärfen kann. Es geht nicht mehr allein

darum, Treibhausgase zu vermeiden. Vielmehr ist auch vorgesehen, mit Staaten, die unter dem Klimawandel in besonderem Maße leiden werden, zu kooperieren und sie zu unterstützen.

### **Maßnahmen im internationalen Kontext bewerten**

Laut beiden Abkommen wollen die Mitgliedstaaten einander künftig besser informieren und unterstützen. Ebenso ist angestrebt, dass sie wechselseitig stärker überprüfen, wie erfolgreich die Vorgaben auf nationaler Ebene implementiert werden. Zur Umsetzung der globalen Ziele sollen die Staaten zunächst nationale Selbstverpflichtungen entwickeln. Diese werden dann international kommuniziert, unterstützt, überprüft und im günstigsten Fall weiter gesteigert. Jeder Staat ist aufgefordert, sein Handeln auf die globalen Ziele auszurichten und die nationalen Maßnahmen in einen internationalen Kontext zu setzen. Große Mächte wie die USA, China oder Russland haben klare Vorbehalte dagegen, die VN in sensible politische Bereiche hineinregieren zu lassen. Für viele (kleine) Länder hingegen bedeuten die vorgesehene Transparenz und Rechenschaftslegung, dass Unsicherheiten verringert werden – etwa was die Ernsthaftigkeit betrifft, mit der sich Industriestaaten für Entwicklungsbelange engagieren.

Jenseits der Aufteilung in Nord und Süd, Geber und Nehmer sollen alle Staaten ihre Ziele, Planungsprozesse und Politiken anpassen und je nach eigenen Möglichkeiten angemessene Beiträge erbringen. Über Multi-Akteurs-Partnerschaften sollen auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Kräfte mitwirken. Die Verhandlungen waren geprägt von harten Auseinandersetzungen um das Prinzip der »gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung« – also Fragen gerechter Lastenverteilung. Zum Dissens dürfte es erneut kommen, wenn über Kriterien und Indikatoren zu verhandeln sein wird, nach denen sich angemessene Beiträge bewerten lassen.

Jenseits dessen zielt der »Follow-up and Review«-Mechanismus der 2030-Agenda darauf, Politik-Kohärenz zwischen Sektoren, kurz- und längerfristigen Maßnahmen, Innen- und Außenpolitik sicherzustellen. Deutschland hat 2016 in seinem ersten Bericht drei Typen von Maßnahmen vorgestellt: erstens die zur Umsetzung im Inland, zweitens solche, die sich auch in anderen Ländern auswirken, und drittens jene der internationalen Zusammenarbeit. Ein solcher kritisch-analytischer Blick auf Interdependenzen ist unerlässlich, um effektiv mit komplexen Krisen umgehen zu können. 2017 wollen bis zu 40 weitere Staaten am freiwilligen Review-Prozess teilnehmen.

Im Vergleich dazu sind die Überprüfungsprozesse im Paris-Abkommen fokussierter. Auch hier werden nationale Umsetzungsstrategien einem Prozess unterzogen, der die Politikergebnisse stärker als bisher durchleuchtet – und zwar in Industrie- wie auch in Schwellen- und Entwicklungsländern. Alle fünf Jahre sollen sich die Vertragsstaaten einer Bestandsaufnahme stellen. Vor allem Schwellenländern wie China und Indien wird es ein erhöhtes Maß an Transparenz sowie bessere Governance abverlangen, die nötige Datenbasis mit Informationen zu Klimaschutz und -anpassung bereitzustellen. Gleiches gilt für die Klimafinanzierung. Auch bei Umsetzung

des Paris-Abkommens sind Lastenverteilung und divergierende Interessen der Vertragsparteien die größte Herausforderung. Nicht alle politischen Akteure werden daher das Potential nutzen wollen, das die Vereinbarung für Risikomanagement bietet. Die Ursachen sind bekannt. Verhindert werden Reformen und politische Kohärenz durch kurzfristige Regierungszyklen, Machtkonzentration bei Eliten in schwachen Demokratien oder Autokratien, institutionelle Trägheit und wirtschaftliche Interessen. Das Paris-Abkommen setzt diesen Beharrungskräften jedoch eine Strategie entgegen: Seine Ausgestaltung wird im Zuge der regelmäßigen Gipfeltreffen fortlaufend vertieft und vorangetrieben werden.

### Beiträge zur Minderung von Fluchtursachen?

Wenn es noch stärkerer Argumente bedarf, warum das Paris-Abkommen und die 2030-Agenda schnell vorangebracht werden sollten, dann liefert die aktuelle Flüchtlingskrise ein ganz wesentliches – auch wenn die Zusammenhänge nicht überspitzt werden dürfen. Die beiden Abkommen bieten konzeptionelle Ansätze, wie sich die deutsche und europäische Politik ausrichten ließe, um die Probleme in den Herkunftsstaaten strategisch anzugehen. Zwar hat die Bundesregierung erkannt, dass diese Ansätze dazu beitragen können, globale Fluchtursachen zu mindern. Doch detaillierte Analysen sind rar, die beleuchten würden, wie Migration und Flucht durch Ressourcen-Übernutzung, gesundheitsschädliche Umweltbedingungen und Ausbeutung einzelner Bevölkerungsgruppen beschleunigt werden.

Die 2030-Agenda strebt eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration an (SDG 10.7). Relevant dafür sind die Querbezüge zu anderen SDGs, die typische Push-Faktoren für Flucht und Migration behandeln. So fordert SDG 1.4 den gleichberechtigten Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und sozialen Dienstleistungen sowie gleiche Rechte auf Verfügungsgewalt über Grund und Boden. Ziel 10.2 verlangt den Abbau sozialer, wirtschaftlicher und politischer Ungleichheiten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Mit SDG 16 werden Gewalt, illegale Waffenströme, organisierte Kriminalität und Terrorismus direkt angesprochen, ebenso mangelnde Rechtsstaatlichkeit, Korruption, diskriminierende Rechtsvorschriften und Politiken sowie die Schwäche staatlicher Institutionen und gesellschaftlicher Partizipation. Zwar ist die Wortwahl der Vorgaben in SDG 16 besonders weich, doch immerhin ließen sich Themen guter Regierungsführung mit auf die Agenda setzen – ein Paketdeal, den alle Staats- und Regierungschefs im September 2015 gebilligt haben. Staaten können es nicht mehr so einfach als Einmischung in innere Angelegenheiten abwehren, wenn diese Probleme mit externer Hilfe bearbeitet werden sollen.

Auch die Klima-Agenda hat diverse Querbezüge zu Fluchtursachen. Die Kernfrage einer klimafreundlichen Wirtschaftsentwicklung gilt zwar für reiche wie arme Länder gleichermaßen: Wie kann es gelingen, die Lebensgrundlagen zu sichern und gleichzeitig eine wachsende Bevölkerung zu versorgen? Allerdings hat im Falle großer Staaten die nationale Klimapolitik Einfluss darauf, ob sich anderswo die Ungleichverteilung von Wohlstand

und Ressourcenzugang verringern lässt, vor allem in krisengebeutelten Ländern. Internationale Klimapolitik kann von den Industrie- und Schwellenländern auf verschiedene Weise vorangetrieben werden – durch gezielte Investitionen in klimafreundliche Energie-Erzeugung oder entsprechende Anbaumethoden für die Landwirtschaft, durch Aufforstung oder Siedlungs- und Infrastrukturplanung. Dadurch lassen sich auch in schwachen Staaten Impulse setzen, die Fluchtursachen verstärken oder mindern. Positives Beispiel für solche Effekte ist der rasche, allerdings teure Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland, der einen globalen Boom möglich machte und hilft, die Energie-Armut in vielen Ländern zu verringern.

### **Mehrwert und Grenzen**

Damit die 2030-Agenda und das Paris-Abkommen als Navigationskarten dienen können, die auch in Krisenzeiten vernetzte, auf längerfristige Ziele ausgerichtete Strategien anleiten, müssen die politischen Akteure die Bedeutung von Nachhaltigkeitsfragen für die nationale Innen- und Außenpolitik erkennen und weiter konkretisieren. Hinter vielen Krisen stecken tieferliegende Konflikte um Macht und Ressourcen. Eine Politik, die nur noch im Stakkato des Krisenmodus agiert, wird diese Ursachen nicht erfolgreich bearbeiten können. Erforderlich ist vielmehr eine umfassende und kohärente Veränderung von Politik. Dazu gehört vor allem – quer durch alle Ressorts –, auf möglichst vielen Arbeitsebenen in den Blick zu nehmen, wie sich Politikentscheidungen auf andere Staaten auswirken. Ein solches Unterfangen wird auf tradierte, von staatlichen wie individuellen Eigeninteressen geleitete Politikmuster treffen. Entscheidungsträger werden vor der Herausforderung stehen, sich von konventionellen, kurzfristig ausgerichteten Problemlösungs-Konzepten zu befreien. Dabei müssen sie verhindern, dass die Vertreter tagesaktueller Interessen transformative Politikansätze sabotieren, indem sie scheinbar einfache Lösungen versprechen. Besonders in Zeiten des wachsenden Populismus ist es schwer, an Konsistenz und Kohärenz festzuhalten.

2017 bietet sich der deutschen G20-Präsidentschaft eine Chance, die genannten Potentiale zu heben. China setzte 2016 bei seinem Vorsitz auf Innovationen und industrielle Revolution, also auf technologische Lösungen für ein nachhaltigeres Wirtschaften. Bei Umsetzung der in Hangzhou vereinbarten Aktionspläne zur 2030-Agenda sowie zu Klima und Energie sollte Deutschland mehr Wert darauf legen, politische Probleme und Zielkonflikte integriert zu bearbeiten. Ganz besonders sollte die Bundesregierung die Kohärenz bei den Kernthemen der G20 vorantreiben, nämlich der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie der makroökonomischen Rahmensezung. Dies gilt auch für die weiteren Arbeitsgruppen und Aktionspläne der G20 – etwa zu Korruptionsbekämpfung, Investitionen und Infrastruktur – oder die noch neuen Fragen zum Umgang mit Ungleichheit und zur Gestaltung von Strukturwandel.

# Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

**Dr. Steffen Angenendt**

Leiter, Forschungsgruppe Globale Fragen

**Dr. Marianne Beisheim**

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Globale Fragen

**Dr. Raphael Bossong**

Wissenschaftler, Forschungsgruppe EU/Europa

**Dr. Laura von Daniels**

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Amerika

**Prof. Dr. Heribert Dieter**

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Globale Fragen

**Dr. Susanne Dröge**

Senior Fellow, Forschungsgruppe Globale Fragen

**Dr. Sabine Fischer**

Leiterin, Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

**Dr. Hanns Günther Hilpert**

Leiter, Forschungsgruppe Asien

**Dr. habil. Markus Kaim**

Senior Fellow, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

**Dr. Kai-Olaf Lang**

Senior Fellow, Forschungsgruppe EU/Europa

**Dr. Barbara Lippert**

Forschungsdirektorin der SWP, Institutsleitung

**Prof. Dr. Volker Perthes**

Direktor der SWP

**Dr. Peter Rudolf**

Senior Fellow, Forschungsgruppe Amerika

**Dr. Sebastian Schiek**

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

**Dr. Günter Seufert**

Wissenschaftler, Forschungsgruppe EU/Europa

**Dr. Franziska Smolnik**

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

**Dr. Guido Steinberg**

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika



**Dr. Johannes Thimm**

Stellvertretender Leiter, Forschungsgruppe Amerika

**Dr. Judith Vorrath**

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

**Dr. Gudrun Wacker**

Senior Fellow, Forschungsgruppe Asien

**Dr. Annette Weber**

Senior Fellow, Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

**Dr. Kirsten Westphal**

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Globale Fragen